Deutscher Bundestag **Drucksache 14/8480**

14. Wahlperiode 12. 03. 2002

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (15. Ausschuss)

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
– Drucksache 14/7409 Nr. 2.38 –

Weißbuch
Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft
KOM (2001) 370 endg.; Ratsdok. 11932/01

A. Problem

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat ein Weißbuch vorgelegt, welches u. a. Vorschläge für Maßnahmen, die im Rahmen der Verkehrspolitik auf Gemeinschaftsebene getroffen werden sollten, beinhaltet. Dazu gehört ein Aktionsprogramm, dessen Maßnahmen sich – mit Zwischenzielen – über den Zeitraum bis zum Jahr 2010 erstrecken sollen.

B. Lösung

1. **Annahme einer von den Koalitionsfraktionen im Ausschuss vorgeschlagenen Entschließung mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion der PDS**

2. **Annahme einer von der Fraktion der CDU/CSU im Ausschuss vorgeschlagenen Entschließung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, FDP und PDS gegen die Stimmen der anwesenden Mitglieder der Koalitionsfraktionen**

C. Alternativen

1. Lediglich Annahme der von den Koalitionsfraktionen im Ausschuss vorgeschlagenen Entschließung.

2. Lediglich Annahme der von der Fraktion der CDU/CSU im Ausschuss vorgeschlagenen Entschließung.

D. Kosten

Wurden nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

in Kenntnis der Unterrichtung durch die Bundesregierung – Drucksache 14/7409 Nr. 2.38 –

1. folgende Entschließung anzunehmen:

   „Der Deutsche Bundestag begrüßt die Vorlage des Weißbuchs zur europäischen Verkehrspolitik bis 2010 als wichtige Basis für europaweite ökonomisch und ökologisch dauerhaft tragbare Mobilität. Die langfristigen Ziele, Entkopplung von Verkehrs- und Wirtschaftswachstum und ausgewogenere Verkehrsträgeranteile sind notwendige Vorgaben, um den für die nächsten Jahre prognostizierten Zuwächsen im Verkehr zu begegnen.

   Der Deutsche Bundestag begrüßt, dass das Weißbuch zur Erreichung der genannten Ziele den integrierten Ansatz gewählt hat, der sich auf die Einflussnahme auf die Preise des Straßenverkehrs, auf Begleitmaßnahmen zur Effizienzsteigerung anderer Verkehrsträger sowie auf gezielte Investitionen in TEN stützt.

   Der Deutsche Bundestag bittet die Bundesregierung, bei den weiteren Beratungen zum Weißbuch innerhalb der europäischen Gremien die nachstehenden Zielsetzungen zu unterstützen:

   – Stärkung der Wettbewerbspositionen von Schienenverkehr, See- und Binnenschifffahrt
   – Beschleunigung der Marktöffnung im Bereich des Schienenverkehrs
   – Stärkung der Interoperabilität
   – Stärkung der Intermodalität des Verkehrssystems
   – Stärkung des Verursacherprinzips bei der Anlastung der Infrastrukturkosten, d. h. schrittweiser Übergang von der Haushaltsfinanzierung zur Nutzerfinanzierung von Verkehrsinfrastruktur
   – Faire Anlastung aller vom Verkehr verursachten Kosten unter Berücksichtigung von KFZ- und Mineralölsteuer
   – Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen im Straßengüterverkehr, insbesondere bei Kraftstoffbesteuerung, bei den Nutzungsentgelten für Infrastrukturbenutzung, bei der Entwicklung einheitlicher Rechtsvorschriften u. a. im Arbeits- und Sozialrecht sowie bei den Sanktionen und Kontrollen
   – Erhöhung der Verkehrssicherheit
   – Reduzierung der negativen Umweltwirkungen des Verkehrs

   Der Deutsche Bundestag stellt fest, dass das Weißbuch in wichtigen Punkten mit den verkehrspolitischen Zielsetzungen des Deutschen Bundestags übereinstimmt. Insbesondere wird die Bundesregierung darin unterstützt, Einnahmen aus der LKW-Maut zum Ausbau der gesamten integrierten Verkehrsinfrastruktur zur Verfügung zu stellen. Die Übertragung der Finanzmittel zum Ausbau der umweltverträglichsten Verkehrsinfrastruktur ist ausdrücklich zu begrüßen.

   Insgesamt ist das Weißbuch eine gute Basis für die Ausgestaltung und Weiterentwicklung einer an der Erhaltung von Umwelt und Lebensqualität ausgerichteten europäischen Verkehrspolitik.“

2. sowie folgende Entschließung anzunehmen:

   „Die Bundesregierung wird aufgefordert, bei der kommenden Ratstagung der Verkehrsminister der Europäischen Union die Interessen der deutschen Verkehrswirtschaft stärker zur Geltung zu bringen, indem sie die Harmonisierung der Rahmenbedingungen für das Verkehrsgewerbe als vordringliches Ziel der europäischen Verkehrspolitik definiert.

   Der Abbau von Wettbewerbsverzerrungen insbesondere bei den verkehrsspezifischen Gebühren und Abgaben, den technischen Regelungen und bei den Sozialvorschriften ist noch längst nicht so weit vorangeschritten, dass ein fairer Wettbewerb für das deutsche Verkehrsgewerbe gegeben wäre. Dies führt zu einer existenzgefährdenden Situation für eine Vielzahl von Unternehmen vor allem aus den Bereichen Omnibusgewerbe, Güterkraftverkehr und Binnenschifffahrt. Es ist zu befürchten, dass die einseitige deutsche Steuer- und Abgabenpolitik zulasten der deutschen Verkehrswirtschaft diese Situation in Zukunft noch verschärft.

   Im Weißbuch „Die europäische Verkehrspolitik bis 2010 – Weichenstellungen für die Zukunft“ wird dieser Aspekt nur unzureichend berücksichtigt. Es wird zwar von einem „regulierten Wettbewerb“ gesprochen, dieser aber nicht ausreichend untersetzt (z. B. Mindestsätze bei der Mineralölbesteuerung). Es geht weniger um das Regulieren, als um Harmonisierung des Wettbewerbs.

   Der Deutsche Bundestag sieht deshalb dringenden Handlungsbedarf.“

Berlin, den 12. März 2002

Der Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

Eduard Oswald	**Karin Rehbock-Zureich**
Vorsitzender	Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Karin Rehbock-Zureich

I. Überweisung

Die EU-Vorlage Ratsdok. 11932/01 wurde am 9. November 2001 gemäß § 93 Abs. 1 der Geschäftsordnung an den Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen zur federführenden Beratung und an den Finanzausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, den Ausschuss für Tourismus, den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union und den Haushaltsausschuss zur Mitberatung überwiesen (Drucksache 14/7409 Nr. 2.38).

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat ein Weißbuch vorgelegt, welches u. a. Vorschläge für Maßnahmen, die im Rahmen der Verkehrspolitik auf Gemeinschaftsebene getroffen werden sollten, beinhaltet. Dazu gehört ein Aktionsprogramm, dessen Maßnahmen sich – mit Zwischenzielen – über den Zeitraum bis zum Jahr 2010 erstrecken sollen. Die Kommission hat das ungleiche Wachstum der Verkehrsträger, die Dominanz der Straße, Staus und Verspätungen festgestellt und hat sich als Ziel vorgenommen, dass eine sukzessive Entkoppelung von Verkehrs- und Wirtschaftswachstum Grundlage zukünftiger Verkehrspolitik sein soll und dass Mobilität in den Dienst der Bürger und Bürgerinnen unter Beachtung von Sicherheit und Umweltschutz gestellt werden soll. Als Lösungsmöglichkeit nennt das Weißbuch die Möglichkeit der Herstellung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen den Verkehrsträgern, die Entwicklung gemeinsamer Strategien für alle Verkehrsträger und die Engpassbeseitigung sowie die Einführung einer konstengerechten Preisstruktur unter gleichzeitiger Harmonisierung der Steuern. Das Eisenbahnnetz wird in dem Weißbuch in den Mittelpunkt der Diskussion gestellt. Angekündigt werden im Weißbuch als wichtigste Maßnahmen die Revitalisierung der Eisenbahnen, die schrittweise Marktöffnung für den Güterverkehr und für den internationalen Personenverkehr, die Interoperabilität und Harmonisierung der Vorschriften im Bereich der Sicherheit und die Schaffung eines eigenen Netzes für den Güterverkehr. Gefordert wird des Weiteren die Modernisierung und Harmonisierung der arbeits- und sozialrechtlichen Vorschriften für den Straßenverkehr sowie der weiteren Wettbewerbsbedingungen. Auch der Seeverkehr und der Luftverkehr werden im Weißbuch angesprochen. Wesentliche Akzente bei der Strukturförderung sollen in Zukunft bei den umweltfreundlichen Verkehrsträgern liegen. Ein weiterer wichtiger Punkt des Weißbuchs ist das europäische Satellitennavigationsprogramm Galileo.

III. Stellungnahme der mitberatenden Ausschüsse

Der **Finanzausschuss** hat die Vorlage in seiner 125. Sitzung am 27. Februar 2002 bei Abwesenheit der Fraktion der PDS zur Kenntnis genommen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat die Vorlage in seiner 70. Sitzung am 12. Dezember 2001 zur Kenntnis genommen.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit** hat die Vorlage in seiner 74. Sitzung am 23. Januar 2002 zur Kenntnis genommen.

Der **Ausschuss für Tourismus** hat die Vorlage in seiner 79. Sitzung am 20. Februar 2002 beraten und empfiehlt, sie zur Kenntnis zu nehmen.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat die Vorlage in seiner 86. Sitzung am 23. Januar 2002 beraten und empfiehlt, sie zur Kenntnis zu nehmen.

Der **Haushaltsausschuss** hat die Vorlage in seiner 91. Sitzung am 15. November 2001 nach Vorberatung durch seinen Unterausschuss zu Fragen der Europäischen Union beraten und empfiehlt, sie zur Kenntnis zu nehmen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im Ausschuss

Der Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hat die Vorlage in seiner 78. Sitzung am 27. Februar 2002 beraten. Die Koalitionsfraktionen haben im Ausschuss einen Entschließungsantrag eingebracht, dessen Inhalt sich aus Nummer 1 der Beschlussempfehlung ergibt. Die Fraktion der CDU/CSU hat im Ausschuss einen Entschließungsantrag eingebracht, dessen Inhalt sich aus Nummer 2 der Beschlussempfehlung ergibt.

Der Ausschuss hat die EU-Vorlage zur Kenntnis genommen und empfiehlt die Annahme des von den Koalitionsfraktionen im Ausschuss eingebrachten Entschließungsantrags mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion der PDS sowie die Annahme des von der Fraktion der CDU/CSU im Ausschuss eingebrachten Entschließungsantrags mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, FDP und PDS gegen die Stimmen der anwesenden Mitglieder der Koalitionsfraktionen.

Die **Fraktion der SPD** betonte, aus Sicht ihrer Fraktion sei es wichtig, wie die Klimaschutzziele in Zukunft verfolgt werden sollen. Hier biete das Weißbuch nur einen begrenzten Ansatz. Es sei deshalb nötig, ein Zeichen zu setzen. Der Entschließungsantrag der Koalitionsfraktionen fordere, die Wettbewerbspositionen von Binnenschifffahrt, Seeverkehr und Schienenverkehr in den Mittelpunkt der Diskussion zu stellen, um eine Beschleunigung der Marktöffnung zu erreichen. Die Koalitionsfraktionen legten großen Wert darauf, dass das Verursacherprinzip bei der Anlastung der Infrastrukturkosten in Zukunft eine größerer Rolle spiele. Der Antrag der Fraktion der CDU/CSU habe sich in Teilen durch das Weißbuch der Europäischen Kommision erledigt und sei durch den Antrag der Koalitionsfraktionen abgedeckt. Die Fraktion der PDS gehe bei ihrer Betrachtung der Lkw-Maut von falschen Voraussetzungen aus. Lkw belasten die Straßen schwerer als Pkw.

Die **Fraktion der CDU/CSU** kritisierte, dass der Antrag der Koalitionsfraktionen die Feststellung enthalte, dass das Weißbuch in wichtigen Punkten mit verkehrspolitischen Zielsetzungen des Deutschen Bundestages übereinstimme. Wichtig sei, in welchen Punkten das Weißbuch nicht damit

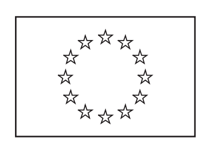
übereinstimme. Ihr eigener Antrag benenne diese Nichtübereinstimmungen. Sie nennt vor allem die Forderung nach einer Revitalisierung der Eisenbahnen. Dazu müsse das Netz unabhängig gemacht werden, damit freier Wettbewerb ermöglicht werde. Weiterhin nennt sie die Forderung nach Schaffung transeuropäischer Netze. In Randregionen müsse man feststellen, dass die Nachbarländer ihre Baumaßnahmen bis an die Grenze vorantrieben, während in Deutschland noch diskutiert werde. Man solle sich nicht mit schön formulierten Zielen zufrieden geben, sondern auch die konkreten Maßnahmen betrachten.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** unterstreicht, die Aussage, das Weißbuch entspreche den Zielsetzungen der Koalitionsfraktionen, sei richtig. Nach ihrer Auffassung müsse aber das Ziel der Verkehrsvermeidung stärker berücksichtigt werden. Dabei sei auch die Verkehrszunahme durch Zersiedelung zu berücksichtigen.

Die **Fraktion der PDS** erklärte, ihr fehle der Glaube, dass die Forderungen des Entschließungsantrags der Koalitionsfraktionen realisiert würden. Der Forderung nach Revitalisierung der Eisenbahnen stehe schon das Programm MORA C der Deutschen Bahn AG entgegen. Mit der Einführung der Lkw-Maut werde der zweite Schritt vor dem ersten gemacht. Nach ihrer Auffassung hätte für eine verursachergerechte Anlastung der Kosten des Kraftfahrzeugverkehrs der Anfang mit dem Pkw gemacht werden müssen. Die Anlastung der Maut nur für Lkw trage nicht zu einer faireren Gestaltung des Wettbewerbs bei. Sie halte den Antrag der CDU/CSU-Fraktion für konsequenter und richtiger.

Berlin, den 12. März 2002

Karin Rehbock-Zureich
Berichterstatterin



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 12.9.2001
KOM(2001) 370 endgültig

WEISSBUCH

Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft

WEISSBUCH

Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft

INHALTSVERZEICHNIS

Verzeichnis der eingefügten Karten

LEITLINIEN DES WEISSBUCHS

Der Verkehr – für das Funktionieren der modernen Volkswirtschaft unerlässlich – steht in einem ständigen Spannungsverhältnis zwischen einer Gesellschaft, die nach immer mehr Mobilität verlangt, und der öffentlichen Meinung, die zunehmend Anstoß nimmt an chronischen Verspätungen und der mäßigen Qualität der Leistungen, die bestimmte Verkehrsdienste erbringen. Die ständig wachsende Verkehrsnachfrage kann die Gemeinschaft nicht allein durch den Bau neuer Infrastrukturen und die Öffnung der Märkte bewältigen. Die Erweiterung und die auf Dauer tragbare Entwicklung – letztere ist in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Göteborg festgeschrieben –, zu denen es keine Alternative gibt, setzen eine Optimierung des Verkehrssystems voraus. Ein modernes Verkehrssystem muss sowohl unter wirtschaftlichen als auch sozialen und ökologischen Gesichtspunkten auf Dauer tragbar sein.

Bei der Planung der weiteren Entwicklung des Sektors muss seine wirtschaftliche Bedeutung berücksichtigt werden. Er hat bei Einrechnung sämtlicher Aufwendungen ein Volumen von rund 1000 Mrd. Euro, also einen Anteil am Bruttoinlandsprodukt von über 10 %. Er stellt über 10 Mio. Arbeitsplätze. Er erfordert eine Infrastruktur und Technologien, die mit so hohen Kosten für die Gesellschaft verbunden sind, dass man sich keine Einschätzungsfehler erlauben darf. Aufgrund der Höhe der Investitionen in den Verkehr und deren große Bedeutung für das Wirtschaftswachstum haben die Väter des Römischen Vertrags eine gemeinsame Verkehrspolitik mit ganz speziellen Regeln vorgesehen.

I. Bilanz der gemeinsamen Verkehrspolitik – eine Vielzahl von Kontrasten

Lange Zeit war die Europäische Gemeinschaft nicht in der Lage oder nicht gewillt, die im Römischen Vertrag vorgesehene gemeinsame Verkehrspolitik zu verwirklichen. Der Ministerrat hat es fast 30 Jahre lang versäumt, die Vorschläge der Kommission in konkrete Maßnahmen umzusetzen. Erst nachdem der Gerichtshof 1985 die Untätigkeit des Rates festgestellt hatte, ließen die Mitgliedstaaten zu, dass die Gemeinschaft Rechtsvorschriften erlässt.

Mit dem Vertrag von Maastricht wurden danach die politischen, institutionellen und finanziellen Grundlagen der Verkehrspolitik ausgebaut. Einerseits wurde im Prinzip die Einstimmigkeit der Entscheidungen durch die qualifizierte Mehrheit ersetzt, auch wenn nach wie vor in der Praxis im Rat in erster Linie einvernehmlich beschlossen wird. Das Europäische Parlament mit seinen Befugnissen im Mitentscheidungsverfahren ist eine unerlässliche Triebkraft bei der Beschlussfassung, wie sich im Dezember 2000 gezeigt hat, als die historische Entscheidung über die vollständige Öffnung des Güterverkehrsmarktes auf der Schiene im Jahr 2008 getroffen wurde. Andererseits wurde im Vertrag von Maastricht das Konzept des transeuropäischen Netzes verankert, wodurch ein Leitschema für die Verkehrsinfrastruktur auf europäischer Ebene entwickelt werden konnte, für die Finanzmittel der Gemeinschaft bereitgestellt werden.

Auf dieser Grundlage wurde im Dezember 1992 das erste Weißbuch der Kommission „über die künftige Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik“ veröffentlicht. Der Leitgedanke des Weißbuches war die Öffnung des Verkehrsmarktes. Außer im Eisenbahnverkehr wurde dieses Ziel in den letzten 10 Jahren im Großen und Ganzen erreicht. Inzwischen muss ein LKW bei einer grenzüberschreitenden Beförderung nicht mehr leer zurückfahren. Er kann selbst innerhalb eines anderen Landes als seinem Herkunftsland Güter aufnehmen und befördern. Die Kabotage auf der Straße ist nun nicht mehr bloße Theorie. Der Luftverkehr ist

für den freien Wettbewerb geöffnet, was niemand mehr in Frage stellt, zumal dabei der weltweit höchste Sicherheitsstandard gewährleistet wurde. Die Öffnung kam in erster Linie der Branche zugute. Sie erklärt, warum die Zuwachsraten im Luftverkehr in Europa höher waren als das Wirtschaftswachstum.

Der erste entscheidende Vorstoß der gemeinsamen Verkehrspolitik brachte eine erhebliche Senkung der Kosten für den Verbraucher, eine höhere Dienstqualität und ein viel mannigfaltigeres Angebot, was sich sogar an der Lebensweise und am Verbrauchsverhalten der Bürger in Europa bemerkbar gemacht hat. Die Mobilität der Personen, die von 17 Kilometer pro Tag im Jahr 1970 auf 35 Kilometer im Jahr 1998 gestiegen ist, wird als Besitzstand angesehen und sogar als Recht beansprucht.

Der zweite Vorstoß dieser Politik war die Entwicklung europaweit interoperabler modernster Techniken auf der Grundlage der Ergebnisse der Forschungsrahmenprogramme. Die Ende der 80er Jahre begonnenen Projekte tragen heute ihre Früchte, was sich an der Verwirklichung eines transeuropäischen Hochgeschwindigkeitszugnetzes und dem Satellitennavigationsprogramm GALILEO zeigt. Leider wurden vor allem bei der Bahn mit den modernen Techniken und Infrastrukturen nicht gleichzeitig auch moderne Unternehmensmanagementsysteme eingeführt.

Die erfolgreiche Öffnung der Verkehrsmärkte in den letzten 10 Jahren kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Verwirklichung des Binnenmarktes Wettbewerbsverzerrungen aufgrund einer mangelnden Harmonisierung der Steuer- und Sozialvorschriften nur schwer hinnehmen lässt. Auf die uneinheitliche Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik sind die großen derzeitigen Probleme zurückzuführen, denen das europäische Verkehrssystem gegenübersteht, nämlich:

- Das ungleiche Wachstum der verschiedenen Verkehrsträger: Zum einen spiegelt es die Tatsache wider, dass sich manche Verkehrsträger den Anforderungen der modernen Wirtschaft besser anpassen, zum anderen ist es auch Ergebnis einer fehlenden Berücksichtigung externer Kosten in den Verkehrspreisen und mangelnder Beachtung bestimmter Sozial- und Sicherheitsvorschriften, besonders im Straßenverkehr.
  Deshalb hat der Straßenverkehr einen Anteil am Güterverkehr von inzwischen 44 % gegenüber einem Anteil des Kurzstreckenseeverkehrs von 41 %, der Schiene von 8 % und der Binnenschifffahrt von 4 %. Die Dominanz der Straße ist im Personenverkehr noch auffallender: der Marktanteil des Personenkraftverkehrs beläuft sich auf 79 %, während der Luftverkehr mit einem Anteil von 5 % die Bahn mit 6 % demnächst überholen dürfte.

- Die Überlastung bestimmter Hauptverkehrsstraßen und -eisenbahnlinien, in Städten und an den Flughäfen.

- Die Belastungen für Umwelt und die Gesundheit der Bürger, ohne dabei den hohen Zoll zu vergessen, den die Unsicherheit auf den Straßen fordert.

II. Überlastung: Folge der unausgewogenen Verkehrsanteile

In den 90er Jahren ist das Problem der Überlastung in bestimmten Regionen und auf bestimmten Achsen Europas erstmals aufgetreten. Inzwischen bedroht es die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft. Paradoxerweise geht die Überlastung im Zentrum mit einer zu starken Isolierung der Randregionen einher, die nach wie vor auf eine bessere Anbindung an die zentralen Märkte warten, sodass der territoriale Zusammenhang der Europäischen Union gewährleistet werden kann. In Anlehnung an eine bekannte Aussage

über die Zentralisierung kann man sagen, dass der Europäischen Union „der Infarkt im Zentrum und die Lähmung an den Extremitäten“ droht.

Das Weißbuch „Wettbewerb, Wachstum und Beschäftigung“ von 1993 enthielt bereits folgende beunruhigende Warnung: „Verkehrsstaus kosten nicht nur Nerven, sondern auch Produktivität. Engpässe und fehlende Bindeglieder in der Infrastruktur, Schwachpunkte bei der Interoperabilität zwischen Verkehrsträgern und -systemen sowie fehlende Schnittpunkte zwischen zu vielen in sich geschlossenen und weit verstreuten Telekommunikationssystemen: Die Netze sind durch den Binnenmarkt überfordert. Die Netze sind durch den Binnenmarkt überfordert. Dies zeigt sich in einer geringeren Wettbewerbsfähigkeit und darin, dass Chancen, neue Märkte zu erschließen, verpasst und weniger Arbeitsplätze geschaffen werden, als uns möglich wäre.“

Wenn auch der Großteil der Engpässe die Städte betrifft, ist doch das transeuropäische Verkehrsnetz ebenfalls chronisch überlastet: Auf den Straßen kommt es auf einer Länge von 7 500 Kilometern, also auf 10 % des Netzes, täglich zu Staus. 16 000 Kilometer des Eisenbahnnetzes, also 20 % des Netzes, gelten als Engpässe. An 16 der größten Flughäfen der Europäischen Union kam es bei mehr als 30 % der Flüge zu Verspätungen von über einer Viertelstunde. Diese Verspätungen im Luftverkehr haben zusammengenommen einen zusätzlichen Treibstoffverbrauch von 1,9 Mrd. Litern zur Folge, was rund 6 % des jährlichen Treibstoffverbrauchs im Flugverkehr ausmacht.

Die Überlastung gefährdet die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft ernsthaft. Der jüngsten Studie zu diesem Thema zufolge belaufen sich die externen Kosten der Verkehrsüberlastung im Straßenverkehr alleine auf rund 0,5 % des BIP der Gemeinschaft. Den Verkehrsprognosen bis 2010 zufolge dürfte die Überlastung des Straßenverkehrs erheblich zunehmen, wenn nichts dagegen getan wird. Die Kosten der Staus dürften daher um 142 % (auf 80 Mrd. Euro im Jahr) ansteigen, was rund 1 % des BIP der Gemeinschaft ausmacht.

Die chronische Überlastung ist teilweise darauf zurückzuführen, dass die Verkehrsbenutzer nicht immer und überall für die Kosten aufkommen, die sie verursachen. Im Allgemeinen berücksichtigt die Preisstruktur die Infrastruktur-, Überlastungs-, Umweltbelastungs- und Unfallkosten nicht in vollem Umfang. Ursache dafür ist u. a. das schlecht organisierte europäische Verkehrssystem und gleichzeitig die nicht optimale Nutzung der Verkehrsträger und neuer Technologien.

Die Sättigung bestimmter Hauptverkehrsstrecken geht teilweise auf die Verzögerungen bei der Erstellung der Infrastruktur des transeuropäischen Netzes zurück. In Gebieten, wo sich die Infrastrukturen aufgrund eines zu schwachen Verkehrsaufkommens nicht lohnen, führen diese Verspätungen dazu, dass Regionen in Randlage und abgeschiedene Regionen nicht richtig angebunden werden. Der Europäische Rat von Essen hat 1994 eine Reihe vorrangiger Projekte festgelegt, die daraufhin durch vom Europäischen Parlament und vom Rat beschlossene Leitschemen ergänzt wurden, auf deren Grundlage die Europäische Union die Verkehrsinfrastruktur finanziell unterstützt. Die Gesamtkosten wurden zum damaligen Zeitpunkt mit rund 400 Mrd. Euro veranschlagt. Die Methode zum Aufbau eines transeuropäischen Netzes, das mit dem Vertrag von Maastricht eingeführt wurde, war bisher noch nicht mit Erfolg gekrönt. Erst ein Fünftel der in den Leitlinien des Rates und des Parlaments vorgesehenen Infrastrukturen wurde bisher gebaut. Einige wichtige Projekte wurden verwirklicht, darunter der Flughafen Spata, der Hochgeschwindigkeitszug Brüssel – Marseille oder die Öresund-Querung mit Brücke und Tunnel, die Dänemark mit Schweden verbindet. Zu oft werden jedoch die Abschnitte der Netze in den Mitgliedstaaten nur

abschnittweise fertiggestellt, so dass sie erst mittelfristig für Europa von Bedeutung sind. Mit der Erweiterung stellt sich die Frage der Anbindung an die vorrangigen Infrastrukturen in den Beitrittsländern (die „Korridore“), deren Kosten in der Agenda 2000 auf fast 100 Mrd. Euro geschätzt werden.

Der erhebliche Investitionsbedarf konnte nicht durch Anleihen auf Ebene der Gemeinschaft gedeckt werden, wie es die Kommission 1993 vorgeschlagen hat. Das Defizit an öffentlichen und privaten Mitteln muss durch innovative Tarifierungs- und Infrastrukturfinanzierungsmaßnahmen ausgeglichen werden. Die öffentliche Finanzierung muss selektiver sein. Sie muss sich auf die für den territorialen Zusammenhalt der EU notwendigen Großprojekte sowie auf Investitionen konzentrieren, die eine optimale Infrastrukturnutzung ermöglichen und zur Beseitigung von Engpässen beitragen.

Abgesehen von den Mitteln für das transeuropäische Netz, die auf rund 500 Mio. Euro pro Jahr begrenzt sind und von denen der Großteil der Eisenbahn zugute kommt, wurde bei über der Hälfte der Strukturausgaben für die Verkehrsinfrastruktur, darunter die des Kohäsionsfonds und die Kredite der Europäischen Investitionsbank, auf Wunsch der Mitgliedstaaten stets der Straßenverkehr gegenüber dem Eisenbahnverkehr bevorzugt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Straßendichte in Ländern wie Griechenland oder Irland noch 1998 wesentlicher niedriger als im Durchschnitt der Gemeinschaft war. Vor dem Hintergrund der neuen Politik einer auf Dauer tragbaren Entwicklung muss die Finanzhilfe der Gemeinschaft in erster Linie auf die Schiene, den See- und den Binnenschiffsverkehr ausgerichtet werden.

III. Der Verkehrsnachfrageanstieg in der erweiterten EU

Ein kräftiges Wirtschaftswachstum, das Arbeitsplätze und Wohlstand schafft, ist ohne ein effizientes Verkehrssystem, das eine optimale Nutzung des Binnenmarktes und der Globalisierung des Handels ermöglicht, nur schwer vorstellbar. Das angebrochene Zeitalter der Informationsgesellschaft und des elektronischen Handels hat den Mobilitätsbedarf ganz und gar nicht gebremst. Im Internet kann zwar inzwischen jeder mit jedem kommunizieren und Waren bestellen, aber man begibt sich immer noch an Ort und Stelle, um zu sehen, auszuwählen, mit anderen zusammenzutreffen. Die Informationstechnik bietet erwiesenermaßen aber auch Chancen, die Verkehrsnachfrage in bestimmten Fällen zu reduzieren, indem sie Telearbeit und Teledienstleistungen möglich macht.

Der anhaltende Anstieg der Verkehrsnachfrage ist auf zwei Faktoren zurückzuführen. Ein Faktor im Personenverkehr ist der Boom des PKW. Der Fahrzeugbestand hat sich in 30 Jahren verdreifacht. Er wächst um 3 Mio. Fahrzeuge pro Jahr an. Zwar wird sich in den meisten Ländern der Europäischen Union die Zahl der PKW pro Haushalt stabilisieren, doch sieht es in den Beitrittsländern anders aus, wo das Auto als Symbol der Freiheit gilt. In der erweiterten Europäischen Union wird die Anzahl der PKW bis 2010 stark zunehmen.

Im Güterverkehr ist der Zuwachs größtenteils auf die Veränderungen der europäischen Wirtschaft und des Produktionssystems zurückzuführen. In den letzten 20 Jahren erfolgte eine Umstellung von einer lagerhaltungsorientierten Wirtschaftsweise auf eine produktionssynchron belieferte Wirtschaft. Verstärkt wurde dieses Phänomen durch die Abwanderung von Branchen – vor allem mit arbeitsintensiver Güterproduktion –, um die Produktionskosten auf ein Minimum zu senken, auch wenn die Produktionsorte Hunderte, ja Tausende von Kilometern von der Endmontagestätte oder dem Verbraucher entfernt sind. Die Beseitigung der Grenzen in der Gemeinschaft hat zur Einführung eines „Just in Time“- und „Zero Stock“-Systems beigetragen.

Wenn bis 2010 in der EU-15 keine tiefgreifenden Maßnahmen zur rationelleren Nutzung der Vorteile jedes Verkehrsträgers ergriffen werden, wird alleine der Schwerlastverkehr um fast 50 % gegenüber 1998 zunehmen. Das bedeutet, dass die bereits jetzt stark überlasteten Regionen und großen Transitachsen noch stärker belastet werden. Das erwartete starke Wirtschaftswachstum in den Beitrittsländern und die bessere Anbindung der Randregionen werden zu einem Anstieg der Verkehrsströme besonders auf den Straßen führen. 1998 haben die Beitrittskandidaten bereits mehr als doppelt soviel ausgeführt und mehr als fünf mal soviel eingeführt wie im Jahr 1990.

Zwar verfügen die Beitrittsländer über ein Verkehrssystem aus der Zeit der Planwirtschaft, in dem der Schiene Vorrang eingeräumt wurde, doch nimmt deren Verkehrsanteil seit den 90er Jahren stark ab, während der der Straße zunimmt. Zwischen 1990 und 1998 ist der Güterverkehr auf der Straße um 19,4 % angestiegen, während der Schienenverkehr einen Rückgang von 43,5 % zu verzeichnen hatte, auch wenn er im Durchschnitt noch immer sehr viel höher liegt als in der Gemeinschaft – was ein Vorteil für die erweiterte EU ist.

Ein einschneidender Eingriff in die Verkehrsanteile, soweit er möglich wäre, könnte das gesamte Verkehrssystem destabilisieren und sich negativ auf die Wirtschaft der Beitrittsländer auswirken. Die Integration der Verkehrssysteme dieser Länder stellt daher eine große Herausforderung dar, für die geeignete Lösungen vorgeschlagen werden müssen.

IV. Notwendigkeit der Einbindung des Verkehrs in die auf Dauer tragbare Entwicklung

Anlässlich der Erweiterung bietet die neue Vorgabe der auf Dauer tragbaren Entwicklung den Anlass (um nicht zu sagen das Instrument) für eine Anpassung der gemeinsamen Verkehrspolitik. Dieses durch den Vertrag von Amsterdam eingeführte Ziel ist insbesondere durch die Einbeziehung[1] von Umweltbelangen in die Gemeinschaftspolitiken zu erreichen.

Auf der Tagung des Europäischen Rates in Göteborg wurde ein ausgewogeneres Verhältnis der Verkehrsträger zum zentralen Aspekt der Strategie für eine auf Dauer tragbare Entwicklung erhoben. Klar ist, dass dieses ehrgeizige Ziel in den nächsten zehn Jahren nicht vollständig erreicht werden kann. Die im Weißbuch vorgestellten Maßnahmen stellen aber eine erste wesentliche Etappe auf dem Weg zu einem nachhaltigen Verkehrssystem dar, das wir in 30 Jahren zu erreichen hoffen.

Wie die Kommission bereits im November 2000 in ihrem Grünbuch zur Energieversorgungssicherheit zum Ausdruck brachte, waren 1998 28 % der CO2-Emissionen – des wichtigsten Treibhausgases – auf den Energieverbrauch im Verkehrssektor zurückzuführen. Nach den jüngsten Schätzungen dürften die CO2-Emissionen des Verkehrssektors – sofern keine Maßnahmen für eine Trendwende beim Verkehrswachstum ergriffen werden – zwischen 1990 und 2010 um 50 % bis auf 1,113 Mrd. Tonnen steigen (1990: 739 Mio. Tonnen). Hierfür ist vor allem der Straßenverkehr verantwortlich, denn auf

[1] Dieser Prozess wurden vom Europäischen Rat von Cardiff vom Juni 1998 angestoßen, der die Ministerräte für bestimmte Sektoren aufforderte, konkrete Integrationsstrategien zu entwickeln. Der Rat der Verkehrsminister hat seine Strategie im Oktober 1999 präzisiert und dabei fünf Bereich herausgehoben, in denen Maßnahmen zu treffen sind, nämlich (i) bezüglich des Anstiegs der verkehrsbedingten CO_2-Emissionen, (ii) bezüglich der Schadstoffemissionen und ihrer Gesundheitsauswirkungen, (iii) bezüglich des zu erwartenden Verkehrswachstums, insbesondere aufgrund der Erweiterung, (iv) bezüglich der Verkehrsträgeranteile und ihrer Entwicklung und (v) bezüglich des Verkehrslärms.

ihn gehen 84 % der verkehrsbedingten CO2-Emissionen zurück. Bekanntermaßen sind Verbrennungsmotoren nicht sehr energieeffizient, da nur ein Teil der Verbrennungsenergie für die Fortbewegung des Fahrzeugs genutzt wird.

Aus ökologischer Sicht muss daher die Abhängigkeit vom Erdöl (derzeit 98 %) durch den Einsatz alternativer Kraftstoffe verringert und die Energieeffizienz der Verkehrsträger erhöht werden, was auch eine technische Herausforderung darstellt.

Die besonders im Straßenverkehr bereits unternommenen Anstrengungen zur Erhaltung der Luftqualität und Minderung der Lärmbelastung müssen fortgesetzt werden, damit den ökologischen Erfordernissen und den Besorgnissen der Bürger Rechnung getragen wird, ohne dabei die Wettbewerbsfähigkeit des Verkehrssystems und der Wirtschaft in Frage zu stellen. Die Erweiterung wird sich spürbar auf den Verkehrsbedarf auswirken. Zusätzliche Anstrengungen werden erforderlich sein, um allmählich zu einer Entkoppelung von Verkehrszunahme und Wirtschaftswachstum und ausgewogeneren Verkehrsträgeranteilen zu gelangen, wie dies vom Europäischen Rat in Göteborg gewünscht wurde. Ein ausgewogeneres Verhältnis kann jedoch nicht von einem Tag auf den anderen angeordnet werden, umso weniger, als das Ungleichgewicht zugunsten der Straße seit über 50 Jahren ständig zunimmt, so dass heute die Güterbeförderung auf der Schiene (8 %) fast schon unbedeutend ist (und internationale Güterzüge in Europa eine Durchschnittsgeschwindigkeit von gerade einmal 18 km/h erreichen). Dies ist in einer modernen Wirtschaft jedoch nicht unvermeidlich, denn in den Vereinigten Staaten werden 40 % der Güter auf der Schiene befördert.

Die Drosselung des Verkehrsbedarfs ist eine äußerst komplexe Aufgabe:

– Das Wirtschaftswachstum wird fast automatisch zu einem höheren Verkehrsbedarf führen (veranschlagt werden +38 % beim Güterverkehr, +24 % beim Personenverkehr);

– die Erweiterung wird eine Verkehrsexplosion in den neuen Mitgliedstaaten zur Folge haben, insbesondere in den Grenzgebieten;

– die Beseitigung von Engpässen der großen Verkehrsachsen, der Anschluss abgelegener Gebiete und von Regionen in äußerster Randlage sowie der Ausbau der Infrastrukturen der Beitrittsländer erfordern beträchtliche Investitionen.

Die allmähliche Entkoppelung von Verkehrszunahme und Wirtschaftswachstum – eine grundlegende Strategie des Weißbuchs – ist in diesem Kontext zu sehen.

– Die simplistische Lösung bestünde darin, im Wege von Vorschriften einen Rückgang der Mobilität von Personen und Gütern und gleichzeitig eine Verlagerung der Anteile der einzelnen Verkehrsträger herbeizuführen. Dies ist aber unrealistisch, denn die Gemeinschaft verfügt weder über die Befugnisse noch die Mittel, Verkehrsbeschränkungen in den Städten bzw. auf den Straßen oder für den Gütertransport den Huckpackverkehr vorzuschreiben. Um nur ein Beispiel für die Probleme im Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsprinzip zu nennen: Einige Mitgliedstaaten haben sich bereits grundsätzlich gegen ein gemeinschaftsweites Verbot des LKW-Verkehrs an Wochenenden ausgesprochen. Für „dirigistische“ Maßnahmen müssten ferner so rasch wie möglich und einstimmig die Mineralölsteuern harmonisiert werden. Vor einigen Monaten haben die Mitgliedstaaten allerdings mit sehr unterschiedlichen steuerpolitischen Maßnahmen auf die sprunghafte Zunahme des Erdölpreises reagiert.

Im Rahmen einer ökonomischen Betrachtung und unter Berücksichtigung der Befugnisse der Europäischen Union sind drei Optionen denkbar:

– Der erste Ansatz (Option A)[2] konzentriert sich auf den Straßenverkehr, der Gegenstand von Maßnahmen zur Tarifierung ist. Begleitmaßnahmen für andere Verkehrsträger erfolgen bei dieser Option nicht. Sie könnte kurzfristig eine Verlangsamung des Straßenverkehrswachstums bewirken, hauptsächlich durch die zu erwartende Steigerung der Auslastung von LKW und PKW aufgrund gestiegener Verkehrspreise. Fehlende Maßnahmen zur Revitalisierung anderer Verkehrsträger und besonders die geringen Produktivitätssteigerungen im Schienenverkehr sowie die unzureichende Infrastrukturkapazität würden aber verhindern, dass andere, umweltfreundlichere Verkehrsträger ihre Position verbessern.

– Beim zweiten Ansatz (Option B) steht die Tarifierung des Straßenverkehrs ebenfalls im Mittelpunkt, doch werden Begleitmaßnahmen getroffen, mit denen die Effizienz der anderen Verkehrsträger erhöht wird (Verbesserung der Dienstqualität und der Logistik, Umsetzung technischer Maßnahmen). Der Ansatz umfasst jedoch keine Investitionen in neue Infrastruktur und keine besonderen Maßnahmen zur Erreichung einer ausgewogeneren Verteilung der Verkehrsträgeranteile, noch ermöglicht er es, den territorialen Zusammenhalt besser zu gewährleisten. Diese Option könnte eine größere Entkoppelung als beim ersten Ansatz ermöglichen, doch behielte der Straßenverkehr seinen beherrschenden Marktanteil bei und würde sich weiterhin auf überlastete Korridore und bestimmte sensible Gebiete konzentrieren, wobei er der die Umwelt am stärksten belastende Verkehrsträger bliebe. Der Ansatz würde auch nicht ausreichen, um die notwendige Verlagerung der Verkehrsträgeranteile zu gewährleisten, und stellt keinen wirklichen Beitrag zur auf Dauer tragbaren Entwicklung im Sinne des Europäischen Rates von Göteborg dar.

– Der dritte Ansatz (Option C), auf den sich das Weißbuch stützt, umfasst eine Reihe von Maßnahmen, bei denen Tarifierung, Revitalisierung anderer Verkehrsträger als des Straßenverkehrs und gezielte Investitionen in das transeuropäische Netz miteinander verbunden werden. Dieser integrierte Ansatz ermöglicht eine Stabilisierung der Verkehrsträgeranteile auf ihrem Niveau von 1998, um bis 2010 zu einer ausgewogeneren Verteilung zu gelangen. Dabei handelt es sich um einen weitaus ehrgeizigeren Ansatz, als es den Anschein hat, wenn man das seit 50 Jahren gewachsene Ungleichgewicht zugunsten des Straßenverkehrs berücksichtigt. Dieser Ansatz wurde auch im Beitrag der Kommission für den Europäischen Rat von Göteborg gewählt, der die Erreichung ausgewogenerer Verkehrsträgeranteile insbesondere durch Investitionen in die Infrastruktur für den Schienenverkehr, die Binnenschifffahrt, den Kurzstreckenseeverkehr und den intermodalen Verkehr vorsieht (KOM(2001) 264 endg.). Dank der Umsetzung der 60 Maßnahmen des Weißbuchs würde bis 2010 eine maßgebliche Entkoppelung zwischen der Verkehrszunahme und dem Wirtschaftswachstum erfolgen, ohne dass dafür eine Beschränkung der Mobilität von Personen und Gütern erforderlich wäre. Die Zunahme des Straßengüterverkehrs würde dank einer besseren Nutzung anderer Verkehrsträger erheblich geringer ausfallen (+38 % statt +50 % zwischen 1998 und 2010). Diese Entkoppelung wäre beim Straßenpersonenverkehr noch größer (Verkehrsanstieg von 21 % verglichen mit einer Zunahme des BIP um 43 %).

---

[2] Siehe die erläuternde Tabelle in Anhang II.

V. Notwendigkeit einer über die europäische Verkehrspolitik hinausgehenden Gesamtstrategie

Das Ziel eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen den Verkehrsträgern, das bisher noch nicht erreicht werden konnte, setzt nicht nur voraus, dass im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik das ehrgeizige Programm durchgeführt wird, das im Weißbuch bis 2010 vorgesehen ist, sondern auch, dass in anderen Politikbereichen auf nationaler und lokaler Ebene kohärente Maßnahmen ergriffen werden:

– Festlegung der Wirtschaftspolitik: Berücksichtigung von Faktoren, die zu einer höheren Verkehrsnachfrage führen, insbesondere durch die Produktionsweise des „Just in time" und des Abbaus von Lagerbeständen zugunsten von „rollenden Lagern auf der Straße".

– Stadtplanung und Raumordnungspolitik: eine unnötige Zunahme des Verkehrsbedarfs aufgrund der Entfernungen zwischen Wohnung und Arbeitsplatz ist zu vermeiden.

– Sozialpolitik und Bildungspolitik: bessere Planung der Arbeits- und Unterrichtszeiten, um eine Überlastung der Straßen zu vermeiden, insbesondere vor und nach Wochenenden (hier sind die meisten Unfälle zu verzeichnen).

– Verkehrspolitik in Großstädten: die Modernisierung der öffentlichen Dienstleistungen muss mit der Rationalisierung der Nutzung des privaten PKW in Einklang gebracht werden. Nicht nur auf den Fernstraßen, auch in den Städten muss ein Beitrag zur Einhaltung der internationalen Verpflichtungen zur Verringerung der CO2-Emissionen geleistet werden.

– Haushalts- und Finanzpolitik: hier sind Maßnahmen erforderlich, wenn die externen (vor allem umweltbezogenen) Kosten wirklich internalisiert werden sollen und gleichzeitig ein transeuropäisches Verkehrsnetz geschaffen werden soll, das diesen Namen verdient.

– Wettbewerbspolitik: insbesondere im Bereich des Schienenverkehrs muss gewährleistet werden, dass die Marktöffnung nicht durch die bereits tätigen marktbeherrschenden Unternehmen gebremst wird und sich nicht in einer Verschlechterung der öffentlichen Dienstleistungen auswirkt.

– Forschungspolitik im Bereich Verkehr: die unterschiedlichen Anstrengungen auf gemeinschaftlicher, nationaler und privater Ebene müssen besser aufeinander abgestimmt werden, wie dies im Konzept des Europäischen Forschungsraums angelegt ist.

Bestimmte im Weißbuch genannte Maßnahmen, wie die Rolle des PKW, die Verbesserung der Qualität der öffentlichen Dienstleistungen und die Verpflichtung, Güter mit der Bahn anstatt auf der Straße zu befördern, sind allerdings eher auf nationaler bzw. regionaler Ebene zu entscheiden als durch Maßnahmen auf gemeinschaftlicher Ebene durchzusetzen.

VI. Wichtigste Maßnahmen des Weißbuchs

Das Weißbuch enthält gut 60 präzise Vorschläge für Maßnahmen, die im Rahmen der Verkehrspolitik auf Gemeinschaftsebene getroffen werden sollten. Dazu gehört ein Aktionsprogramm, dessen Maßnahmen sich – mit Zwischenzielen – über den Zeitraum bis zum Jahr 2010 erstrecken. Vorgesehen ist insbesondere eine Verfolgung der Entwicklung sowie eine Bilanz nach der Hälfte der Laufzeit im Jahre 2005, bei der festgestellt werden soll, ob die quantitativen Ziele (z. B. für den Anteil der einzelnen Verkehrsträger oder die Sicherheit im Straßenverkehr) erreicht wurden, und ob Anpassungen erforderlich sind.

Detaillierte Vorschläge, die von der Kommission zu genehmigen sind, werden folgende Leitlinien verfolgen:

Wiederbelebung des Schienenverkehrs

Der Schienenverkehr ist ein Sektor von strategischer Bedeutung – im eigentlichen Sinne des Wortes –, der insbesondere im Güterverkehr für ein ausgewogeneres Gewicht der einzelnen Verkehrsträger notwendig ist. Zur Wiederbelebung dieses Sektors bedarf es des Wettbewerbs zwischen den Eisenbahngesellschaften. Der Markteintritt neuer Eisenbahnunternehmen könnte dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors zu steigern, und müsste durch Maßnahmen flankiert werden, die die Umstrukturierung der Unternehmen fördert, wobei die sozialen Aspekten und die Arbeitsbedingungen zu berücksichtigen sind. Die Öffnung der Märkte ist eine vordringliche Aufgabe, **nicht nur im internationalen Güterverkehr, wie es im Dezember 2000 beschlossen wurde, sondern auch bei der Kabotage auf den nationalen Märkten (keine Leerfahrten) und schrittweise auch im internationalen Personenverkehr**. Parallel zur Öffnung der Märkte muss die Harmonisierung mit Blick auf die Interoperabilität und die Sicherheit stärker vorangetrieben werden.

Im kommenden Jahr wird die Kommission ein entsprechendes Maßnahmenpaket vorschlagen, das es diesem Verkehrsträger gestatten dürfte, insbesondere im Güterverkehr seine Kunden vor allem wieder von seiner Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit zu überzeugen. Es empfiehlt sich, nach und nach **ein Eisenbahnnetz ausschließlich für den Güterverkehr** vorzusehen, damit die Unternehmen den Güterverkehr gewerblich ebenso wichtig nehmen wie den Personenverkehr.

Verbesserung des Straßenverkehrs

Haupttrumpf des Straßenverkehrs ist, dass Güter überall in Europa mit einer Flexibilität ohnegleichen und zu niedrigeren Kosten transportiert werden können. Dieser Sektor spielt eine einzigartige Rolle, ist allerdings wirtschaftlich anfälliger als es scheint. Der Gütertransport auf der Straße bietet wegen seiner starken Zersplitterung und des Drucks, den Verlader und Industrie auf die Preise ausüben, nur geringe Gewinnspannen. So fühlen sich einige Straßenverkehrsunternehmen versucht, ihre Leistungen zu Dumpingpreisen anzubieten und sich nicht an die Sozialgesetze und Sicherheitsvorschriften zu halten, um diesen Nachteil auszugleichen.

Die Kommission wird eine **Verordnung zur Harmonisierung bestimmter Vertragsklauseln vorschlagen, um die Verkehrsunternehmer gegenüber den Verladern zu schützen, damit sie ihre Tarife bei einem plötzlichen Anstieg der Kraftstoffpreise erhöhen können**.

Eine Änderung werden auch die Maßnahmen mit sich bringen, die den Straßenverkehr unter Beachtung der sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften modernisieren sollen. Gleichzeitig müssen die **Kontrollverfahren** harmonisiert und verschärft werden, damit die Praktiken, die einen gesunden und lauteren Wettbewerb verhindern, verschwinden.

Förderung der See- und Binnenschifffahrt

Der Kurzstreckenseeverkehr und die Binnenschifffahrt sind die beiden Verkehrsträger, die für die Überlastung bestimmter Straßen und die Mängel des Eisenbahnnetzes Abhilfe versprechen. Beider Anteil ist noch immer zu gering.

Zur Wiederankurbelung des Kurzstreckenseeverkehrs sollen entsprechend dem Leitplan für das transeuropäische Netz **„Hochgeschwindigkeitsseewege“** geschaffen werden. Voraussetzung dafür sind ein besserer Anschluss der Häfen an das Eisenbahn- und Binnenwasserstraßennetz sowie eine Verbesserung der Hafendienste. Dabei sollen bestimmte Seewege (vor allem solche, die eine Umgehung der Engpässe gestatten, wie sie heute die Alpen, die Pyrenäen und die Benelux-Staaten und morgen die deutsch-polnische Grenze darstellen) genau wie die Straßen und Schienenwege Teil des transeuropäischen Netzes werden.

Die Europäische Union braucht **strengere Vorschriften für die Sicherheit auf See**, die über die Vorschläge, die sie nach dem Untergang der Erika gemacht hat, hinausgehen. In Abstimmung mit der Internationalen Seeschifffahrtsorganisation und der Internationalen Arbeitsorganisation wird die Kommission **Mindestsozialvorschriften**, deren Einhaltung bei den Schiffskontrollen überwacht werden muss, und die Entwicklung eines **europäischen Seeverkehrsmanagementsystems** vorschlagen, um gegen Billighäfen und Billigflaggen besser vorgehen zu können. **Gleichzeitig** wird die Kommission eine **Richtlinie über die „Tonnagesteuer“** nach dem Vorbild der Rechtsvorschriften einiger Mitgliedstaaten vorschlagen, um die Rückführung möglichst vieler Schiffe unter die Gemeinschaftsflagge zu fördern.

Die Stellung der Binnenschifffahrt, die von Natur aus ein intermodaler Verkehrsträger ist, muss dadurch gestärkt werden, dass **Flussanschlüsse** und Umschlagsanlagen geschaffen werden, die es den Schiffen gestatten, während des ganzen Jahres anzulegen. Auch eine weitere Harmonisierung der **technischen Schiffsvorschriften, der Schifferpatente und der sozialen Bedingungen für die Mannschaft** werden zu einer Belebung dieses Sektors beitragen.

Zunahme des Luftverkehrs und Umweltschutz

Bislang gibt es in Europa trotz Binnenmarkt und einheitlicher Währung noch keinen einheitlichen Luftraum. Die Europäische Union leidet an einer allzu starken Zersplitterung ihrer Verkehrsmanagementsysteme, die die Verspätung der Flüge noch verstärkt, die Treibstoffverschwendung fördert und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen untergräbt. Daher muss bis zum Jahr 2004 auf alle Fälle eine Reihe konkreter Vorschläge realisiert werden, die eine **Gemeinschaftsregelung für den Luftverkehr** sowie eine wirksame Zusammenarbeit mit den militärischen Behörden wie auch mit EUROCONTROL vorsehen.

Parallel zu dieser Ordnung des europäischen Luftraums muss eine Politik verfolgt werden, die darauf abzielt, die unumgängliche **Ausweitung der Flughafenkapazitäten**, die vor allem im Zuge der EU-Erweiterung notwendig wird, von einer neuen Verordnung zur **Verringerung der Lärmbelastung und der Umweltverschmutzung durch Flugzeuge** abhängig zu machen.

Verwirklichung der Intermodalität

Die Intermodalität ist für die Entwicklung wettbewerbsfähiger Alternativen im Straßenverkehr von grundlegender Bedeutung. Abgesehen von einigen Großhäfen mit Eisenbahn- oder Wasseranschluss gibt es bislang nur wenig reale Beispiele für die Intermodalität. Es muss sichergestellt werden, dass jene Verkehrsträger, die über umfangreiche potenzielle Kapazitäten verfügen, besser in die Transportkette einbezogen werden, die gut funktionieren muss und in die alle Leistungen integriert sind. Vorrang haben

die **technische Harmonisierung und die Interoperabilität** der Systeme, insbesondere von **Containern**. Außerdem soll das neue **Unterstützungsprogramm der Gemeinschaft „Marco Polo“**, das auf innovatorische Initiativen, vor allem auf die Förderung der Hochgeschwindigkeitsseewege, abzielt, aus der Intermodalität nicht nur einen einfachen Slogan, sondern eine wettbewerbsfähige und volkswirtschaftlich rentable Realität machen.

Ausbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes

Angesichts der Überlastung bestimmter großer Achsen und der damit verbundenen Umweltbelastung ist es wichtig, dass die Europäische Union die bereits beschlossenen transeuropäischen Projekte auch durchführt. Aus diesem Grund will die Kommission eine Änderung der vom Parlament und Rat aufgestellten Leitlinien vorschlagen, die, solange die Finanzierung der derzeitigen Projekte nicht sichergestellt ist, nur beschränkt anwendbar sind. Im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Göteborg schlägt die Kommission vor, die **Aktualisierung der gemeinschaftlichen Richtlinien auf die Beseitigung der Engpässe im Eisenbahnsektor und den Ausbau der wichtigsten Verkehrswege zu konzentrieren, um den durch die EU-Erweiterung insbesondere in den Grenzregionen zu erwartenden Verkehrsstrom aufzufangen und die Zugänglichkeit von Regionen in Randlage zu verbessern**. Im Hinblick auf einen verbesserten Zugang zum transeuropäischen Netz bleibt der Ausbau des sekundären Netzes eine vorrangige Aufgabe der Strukturfonds.

In diesem Zusammenhang muss die Liste der vierzehn vorrangigen Großprojekte, die der Europäische Rat von Essen beschlossen hat und die in der Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates von 1996 über Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes genannt sind, abgeändert werden. Zum einen wurden mehrere Großprojekte bereits abgeschlossen, zum anderen ist ein halbes Dutzend neuer Projekte hinzugekommen (z. B. GALILEO und die Schienenverbindung hoher Kapazität durch die Pyrenäen).

Damit das transeuropäische Netz erfolgreich ausgebaut wird, soll gleichzeitig vorgeschlagen werden, die **Regeln für Finanzhilfen zu ändern, damit die Gemeinschaft einen größtmöglichen Beitrag – in Höhe von 20 % der Gesamtkosten – zu grenzübergreifenden Eisenbahnprojekten leisten kann**, die natürliche Hindernisse überwinden wie das Projekt Lyon-Turin, das der Europäische Rat von Essen bereits als vorrangig eingestuft hat. Solche Projekte sind zwar wenig rentabel, aber von wirklich transeuropäischem Nutzen. Diese 20 % können dann bei Projekten zum Tragen kommen, die der Beseitigung von Engpässen an den Grenzen zu den Beitrittsländern dienen.

Die Kommission wird 2004 eine umfassendere Änderung des transeuropäischen Netzes mit dem Ziel vorschlagen, Hochgeschwindigkeitsseewege einzuführen, die Flughafenkapazitäten auszubauen, die Regionen in Randgebieten des Kontinents besser anzuschließen und die Netze der Beitrittsländer mit denen der EU-Länder zu verbinden[3].

Angesichts der geringen Flexibilität der einzelstaatlichen Haushalte und der Grenzen für öffentlich-private Partnerschaften sind neue Lösungen erforderlich, die auf einem Ausgleich der Einnahmen aus Infrastrukturgebühren beruhen. Damit in eine neue Infrastruktur Gelder investiert werden können, bevor die ersten Einnahmen aus dem Betrieb zu verbuchen sind,

[3] Ohne den Ergebnissen der Beitrittsverhandlungen vorzugreifen; die Netze der Kandidatenländer werden im Rahmen der Beitrittsverträge in das Netz der Europäischen Union integriert.

sollte es möglich sein, in dem ganzen betroffenen Gebiet oder auf den möglichen Ausweichstrecken Maut- oder Benutzungsgebühren zu erheben und den nationalen oder regionalen Budgets zuzuführen. Die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften werden so gestaltet werden, dass ein Teil der Benutzungsgebühren für die Errichtung der umweltfreundlichsten Infrastruktureinrichtungen verwendet werden kann. Nach dem Beispiel der Abgaben, die die Schweiz insbesondere auf LKW der Gemeinschaft zur Finanzierung ihrer großen Eisenbahnprojekte erhebt, bietet sich zur Verwirklichung dieses Plans in erster Linie eine Besteuerung der LKW zur Finanzierung von Eisenbahninfrastrukturvorhaben in den Alpen an.

Erhöhung der Straßenverkehrssicherheit

Auch wenn der Verkehr als Faktor betrachtet wird, der für das Wohl der Allgemeinheit und des Einzelnen unverzichtbar ist, wird er doch mehr und mehr als eine potenzielle Gefahr angesehen. Am Ende des 20. Jahrhunderts ereigneten sich mehrere dramatische Eisenbahnunglücke, der Absturz der Concorde sowie der Untergang des Tankschiffs „Erika“, die allesamt die öffentliche Meinung geprägt haben. Bis zu welchem Grad die Unsicherheit akzeptiert wird, ist jedoch nicht immer klar. Anders gesagt, wie lässt sich die relative Toleranz gegenüber Straßenverkehrsunfällen erklären, wenn jedes Jahr mit 40 000 Toten im Straßenverkehr quasi die Bevölkerung einer ganzen Kleinstadt ausgelöscht wird? Die Zahl der Menschen, die jeden Tag auf europäischen Straßen den Tod finden, entspricht der Zahl der Opfer beim Absturz eines mittelgroßen Flugzeugs. Die Toten oder Verletzten des Straßenverkehrs bedeuten für die Gesellschaft Kosten in Höhe vieler Milliarden Euro und stellen einen nicht bezifferbaren menschlichen Preis dar. Aus diesem Grund ist es sich die Union schuldig, bezüglich der Straßenverkehrssicherheit eine Senkung der Opferzahlen bis zum Jahr 2010 um 50 % auf ihre Fahne zu schreiben. Sichere Straßen in den Städten sind beispielsweise Vorbedingung für eine stärkere Benutzung des Fahrrads als Verkehrsmittel.

Seitens der Mitgliedstaaten ist eine große Zurückhaltung gegenüber Gemeinschaftsmaßnahmen festzustellen, ob es sich um das Tragen eines Sicherheitsgurts bei Kindern oder in Autobussen handelt oder um die Harmonisierung der zulässigen Blutalkoholkonzentration, über die seit zwölf Jahren diskutiert wird. Die Kommission will bis zum Jahr **2005 die Übernahme vorbildlicher Praktiken** unterstützen, behält sich jedoch vor, die notwendigen Regelungen zu erlassen, wenn die Zahl der Unfälle nicht abnimmt, zumal diese in den Beitrittsländern noch sehr hoch ist.

Zunächst will die Kommission **zwei Maßnahmen ergreifen, die sich auf das transeuropäische Netz beschränken**. Sie will zum einen die **Kenntlichmachung besonders gefährlicher Orte harmonisieren** und zum anderen die Vorschriften für den internationalen gewerblichen Verkehr über **Kontrollen und Strafen bei Geschwindigkeitsüberschreitungen und Alkohol am Steuer** vereinheitlichen.

Wirksame Tarifierungspolitik

Wie allgemein bekannt, kommen die Verkehrsträger nicht immer und nicht überall für die Kosten auf, die sie verursachen. Die Lage ist von einem Land zum anderen und von einem Verkehrsträger zum anderen sehr unterschiedlich. Dies beeinträchtigt das Funktionieren des Binnenmarktes und verfälscht den Wettbewerb innerhalb des Verkehrssystems. Darum gibt es auch keinen wirklichen Anreiz dafür, die am wenigsten umweltbelastenden Verkehrsmittel oder die am wenigsten überlasteten Netze zu benutzen.

Im vorliegenden Weißbuch werden die folgenden Leitlinien dargelegt:

– **Eine Harmonisierung der Besteuerung gewerblich genutzter Kraftstoffe, insbesondere für den Straßenverkehr**.

– **Die Annäherung der Tarifierungsgrundsätze für die Infrastrukturnutzung.** Durch **die Berücksichtigung der externen Kosten** muss auch die Nutzung von Verkehrsmitteln mit geringerer Umweltbelastung gefördert werden, und es muss zulässig sein, die entsprechenden Einnahmen in neue Infrastruktureinrichtungen zu investieren, wie es das Europäische Parlament im Costa-Bericht[4] vorschlägt. Die geltenden gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften, beispielsweise die Richtlinie 62/99 zur „Eurovignette“, müssen durch eine moderne Regelung für Systeme zur Tarifierung der Infrastrukturnutzung ersetzt werden, damit entsprechende Fortschritte gefördert werden, wobei gleichzeitig ein fairer Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern und eine wirksamere Tarifierung gewährleistet sein müssen und sichergestellt wird, dass die Qualität der Dienstleistung aufrechterhalten wird.

Eine solche Reform setzt eine Gleichbehandlung der Betreiber und Verkehrsträger voraus. Für Flughäfen, Häfen, Straßen, Schienenstrecken und Binnenschifffahrtswege hat zu gelten, dass sich der Preis für die Nutzung dieser Infrastrukturen nach denselben Grundsätzen je nach Kategorie der benutzten Infrastruktur, Tageszeit, Entfernung, Größe und Gewicht des Fahrzeugs und aller anderen Faktoren, die sich auf die Engpasslage, die Abnutzung der Infrastruktur oder die Umweltbelastung auswirken, bestimmen muss.

In vielen Fällen wird es die Einbeziehung der externen Kosten ermöglichen, Erträge zu erzielen, die über die Deckung der Kosten der benutzten Infrastruktur hinausgehen. Damit der größtmögliche Nutzen für den Verkehrssektor erzielt wird, ist es wichtig, die verfügbaren Erträge besonderen nationalen oder regionalen Fonds zuzuweisen, mit denen Maßnahmen zur Verringerung oder zum Ausgleich der externen Kosten („doppelte Dividende“) finanziert werden. Vorrang wird der Errichtung von Infrastrukturen einzuräumen sein, die die Intermodalität – besonders im kombinierten Verkehr mit der Schiene – fördern und auf diese Weise eine umweltfreundlichere Alternative bieten.

In bestimmten sensiblen Gebieten reicht der Ertragsüberschuss möglicherweise nicht aus, um beispielsweise die nötige Infrastruktur zur Überwindung natürlicher Hindernisse zu errichten. In diesem Fall ist zuzulassen, dass der Errichtung der neuen Infrastruktur „Erträge“ zugute kommen, bevor erste Betriebseinnahmen erzielt werden. Mit anderen Worten würde eine Maut oder Benutzungsgebühr für die Gesamtheit eines Gebiets erhoben, um die künftige Infrastruktur zu finanzieren.

Schließlich muss auch über die ungleiche Besteuerung der von den verschiedenen Verkehrsmitteln wie Zug und Flugzeug verwendeten Energieträger nachgedacht werden, die auf bestimmten, von beiden Verkehrsmitteln bedienten Strecken zu einer Wettbewerbsverzerrung führen kann.

Anerkennung der Rechte und Pflichten der Benutzer

Das Recht des europäischen Bürgers auf Zugang zu funktionierenden Verkehrsdienstleistungen zu erschwinglichen Preisen muss sichergestellt werden. Die in den letzten Jahren beobachtete Senkung der Beförderungspreise darf keinen Verzicht auf die elementarsten Rechte bedeuten. Daher hat die Kommission mit der Charta der Fluggastrechte

[4] A5-0034/2000.

einen Weg eröffnet, der auch bei den anderen Verkehrsträgern beschritten werden soll. **Die Fluggastrechte bezüglich Information, Ausgleichsleistungen bei Nichtbeförderung wegen Überbuchung oder Entschädigung bei Unfall lassen sich auch auf andere Verkehrsträger ausdehnen**. Wie im Fall der Charta der Fluggastrechte müssen die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft die Grundlage dafür schaffen, dass die Verkehrsbenutzer ihre Rechte kennen und geltend machen. Im Gegenzug müssten bestimmte Pflichten bezüglich der Sicherheit deutlicher herausgestellt werden.

Funktionierender Nahverkehr

Angesichts der allgemein abnehmenden Lebensqualität der europäischen Bürger, die unter einer wachsenden Verkehrsüberlastung in den Städten leiden, schlägt die Kommission – unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips – vor, die **Übernahme vorbildlicher Praktiken** zur besseren Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel und der Nahverkehrseinrichtungen zu fördern. Es bedarf einer besseren Handhabung des Nahverkehrs durch die Kommunen, um die Modernisierung der öffentlichen Dienstleistungen und die rationellere PKW-Nutzung miteinander vereinbar zu machen. Diese Maßnahmen, die Voraussetzung für die Erreichung einer nachhaltigen Entwicklung sind, gehören sicherlich zu den am schwierigsten umzusetzenden Maßnahmen. Insbesondere können nur zu diesem Preis die in Kyoto eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen zur Verringerung des CO2-Ausstoßes eingehalten werden.

Forschung und Technologie im Dienste umweltfreundlicher und leistungsfähiger Verkehrsmittel

Die Gemeinschaft hat in den letzten Jahren im Bereich der Forschung und technologischen Entwicklung sehr viel (von 1997 bis 2000 über 1 Milliarde €) in so unterschiedliche Bereiche wie die Intermodalität, umweltfreundliche Fahrzeuge oder Telematikanwendungen im Verkehr investiert. In Zukunft geht es darum, im Verkehrssektor weniger Beton und mehr Intelligenz einzusetzen. Dementsprechend sollten sich die Anstrengungen auf die im Weißbuch genannten Ziele konzentrieren. Der Europäische Forschungsraum und eines seiner Hauptinstrumente, das **neue Forschungsrahmenprogramm 2002-2006**, bieten Gelegenheit, diese Grundsätze in die Praxis umzusetzen und somit die Koordinierung zu erleichtern und die Effizienz des Forschungssystems im Verkehrsbereich zu erhöhen.

Es geht um konkrete Maßnahmen für einen umweltfreundlichen Straßen- und Seeverkehr sowie um den Einsatz intelligenter Systeme bei allen Verkehrsträgern, die eine wirksame Verwaltung der Infrastruktureinrichtungen ermöglichen. Im Aktionsplan eEurope wird in dieser Hinsicht eine Reihe von Aktionen vorgeschlagen, die von den Mitgliedstaaten und der Kommission durchzuführen sind, wie etwa der Einsatz innovativer Informations- und Kontrollsysteme im transeuropäischen Netz und in den Städten oder die Einführung aktiver Sicherheitssysteme in Fahrzeugen.

Anhand der neuesten Ergebnisse wird die Kommission eine **Richtlinie zur Harmonisierung der Zahlungsweisen bei bestimmten Infrastruktureinrichtungen**, insbesondere für die Autobahnmaut, sowie eine Richtlinie über die **Sicherheitsnormen für Tunnel** vorschlagen.

Vorrang im Bereich der Luftfahrt haben die Verbesserung der Umwelteigenschaften der Triebwerke, d. h. geringere Schadstoff- und Lärmemissionen, eine unabdingbare Voraussetzung für die Aufstellung strengerer Normen, und die Verbesserung der Flugzeugsicherheit sowie des Treibstoffverbrauchs.

Bewältigung der Globalisierung

Die Ordnung des Verkehrs erfolgt seit langer Zeit auf internationaler Ebene. Dies ist einer der Gründe, weshalb die gemeinsame Verkehrspolitik nur schwer ihren Platz zwischen der Aufstellung internationaler Vorschriften in etablierten Organisationen und den häufig protektionistischen einzelstaatlichen Vorschriften im Binnenmarkt findet.

Die weltweit geltenden Regeln sollen im Wesentlichen den Handel und die Geschäfte erleichtern, tragen aber den Erfordernissen des Umweltschutzes und der Versorgungssicherheit nicht genügend Rechnung. Dies führt seit mehreren Jahren dazu, dass einige Länder wie die Vereinigten Staaten vor allem für die Seeschifffahrt und die Luftfahrt regionale Verkehrsvorschriften anwenden, um Einzelinteressen stärker zu verteidigen. Die Europäische Union ist ihrem Beispiel gefolgt, um sich vor Katastrophen auf See zu schützen oder um überholte Vorschriften abzuschaffen, beispielsweise bei der Bekämpfung des Fluglärms oder bei der Entschädigung von Fluggästen bei Unfällen.

Im Hinblick auf die EU-Erweiterung und die Ausdehnung der Verkehrspolitik und des transeuropäischen Netzes auf den ganzen Kontinent muss Europa heute seine Rolle auf der internationalen Bühne überdenken, wenn es eine langfristig vertretbare Entwicklung sicherstellen und mit den Überlastungs- und Umweltproblemen fertig werden will. In den Verhandlungen der Welthandelsorganisation wird die Kommission weiterhin die Rolle eines Katalysators für eine Marktöffnung der Hauptverkehrsträger bei Wahrung der Qualität der Verkehrsdienstleistungen und der Sicherheit der Benutzer spielen. Die Kommission beabsichtigt, eine **Stärkung der Stellung der Gemeinschaft innerhalb der internationalen Organisationen wie der Internationalen Seeschifffahrtsorganisation, der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation oder der Donau-Kommission** vorzuschlagen, um weltweit die Interessen Europas zu sichern. Eine erweiterte Union muss die Auswirkungen der Globalisierung bewältigen und zu internationalen Lösungen beitragen können, um beispielsweise den Missbrauch von Billigflaggen oder das Sozialdumping im Straßenverkehr zu bekämpfen.

Paradoxerweise hat die Europäische Union, weltweit an erster Stelle stehende Handelsmacht, die einen Großteil ihres Handels mit Ländern außerhalb der Europäischen Union abwickelt, bei der Verabschiedung internationaler Vorschriften, die wesentliche Aspekte des Verkehrs regeln, nur ein geringes Gewicht. Dies liegt daran, dass sie als Europäische Union von der Mehrzahl der zwischenstaatlichen Organisationen ausgeschlossen ist und dort nur Beobachterstatus hat. Durch den Beitritt der Gemeinschaft zu zwischenstaatlichen Organisationen, die Verkehrsfragen regeln, muss diesem Mangel abgeholfen werden, damit die rund dreißig Mitgliedstaaten der erweiterten Europäischen Union nicht nur mit einer Stimme sprechen, sondern auch Einfluss auf deren Tätigkeit ausüben und ein System des internationalen Verkehrs fördern können, wobei den Erfordernissen einer auf Dauer tragfähigen Entwicklung Rechnung getragen wird.

Mittel- und langfristige Weiterentwicklung der Umweltziele für ein auf Dauer tragbares Verkehrssystem

Es bedarf zahlreicher Maßnahmen und politischer Instrumente, um den Prozess in Gang zu setzen, der zu einem dauerhaft umweltverträglichen Verkehrssystem führt. Es braucht Zeit, um dieses Endziel zu erreichen, und die im Weißbuch vorgesehenen Maßnahmen stellen nur die ersten Etappen einer längerfristigen Strategie dar.

Nötig ist eine praktische Definition dessen, was ein auf Dauer tragbares Verkehrssystem ausmacht, damit den politischen Entscheidungsträgern die notwendigen Informationen bereitgestellt werden können. Soweit möglich müssen die festgelegten Ziele quantitativ bestimmt werden. Die Kommission beabsichtigt, 2002 eine Mitteilung zur Präzisierung dieser Ziele auszuarbeiten. Ein Mittel zur Kontrolle wurde mit dem TERM-Berichtsverfahren (Transport and Environment Reporting Mechanism) bereits geschaffen.

*

*   *

Zur Untermauerung der Vorschläge, die bis 2010 in die Praxis umgesetzt werden sollen und die eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für die Neuausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik angesichts der Forderung nach einer auf Dauer tragbaren Entwicklung darstellen, wird in dem Weißbuch auf Folgendes hingewiesen:

- das Risiko der Überlastung auf den großen Achsen und die Gefahr territorialer Ungleichgewichte,
- die Bedingungen zur Erreichung ausgewogenerer Anteile der verschiedenen Verkehrsträger,
- die Dringlichkeit der Beseitigung von Engpässen,
- den neuen Platz der Benutzer im Mittelpunkt der Verkehrspolitik,
- die notwendige Bewältigung der Globalisierung des Verkehrs.

Es geht somit darum, entweder den Status quo beizubehalten oder einzusehen, dass eine Wende notwendig ist. Bei der ersten Lösung – dem bequemsten Weg – würden die Überlastung und die Umweltbelastung merklich zunehmen und schließlich die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft bedrohen. Bei der zweiten Lösung – die vom Veränderungswillen getragene, zuweilen schwierig durchzusetzende Maßnahmen erfordert – müssen neue Formen der Regelung gefunden werden, die es gestatten, künftige Mobilitätswünsche zu kanalisieren und für die gesamte europäische Wirtschaft eine auf Dauer tragbare Entwicklung sicherzustellen.

> *„Im ganzen können wir vieles aufopfern, aber uns im einzelnen herzugeben, ist eine Forderung, der wir selten gewachsen sind.“*
>
> *Johann Wolfgang Goethe (Minister für Wegebau in Weimar und Schriftsteller), „Die Wahlverwandtschaften“*

TEIL 1: EIN AUSGEWOGENERES VERHÄLTNIS ZWISCHEN DEN VERKEHRSTRÄGERN SCHAFFEN

Die Europäische Union ist mit einem zunehmenden Ungleichgewicht zwischen den Verkehrsträgern konfrontiert. Der Vormarsch des Straßen- und des Luftverkehrs führt zu einer zunehmenden Überlastung von deren Netzen. Paradoxerweise hemmt die mangelnde Kapazitätsauslastung der Eisenbahn und der Küstenschifffahrt die Entwicklung reeller Alternativen zum Güterkraftverkehr. Die Stauprobleme in bestimmten Teilen der Europäischen Union dürfen jedoch nicht die mangelnde Anbindung der Randregionen an die zentralen Märkte verdecken.

Dies bewirkt ein Ungleichgewicht bei der Verkehrsaufteilung, das zur Überlastung insbesondere der wichtigsten transeuropäischen Korridore und der Städte führt. Eine Lösung dieses Problems setzt voraus, dass bis 2010 zwei Hauptziele erreicht werden:

Gewährleistung eines kontrollierten Wettbewerbs zwischen den Verkehrsträgern

Gemeinsame Strategien für diese Verkehrsträger, damit die Intermodalität gelingt

I. KONTROLLIERTER WETTBEWERB

Es wäre utopisch, zu glauben, dass ohne einen besser kontrollierten Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern ein weiteres Anwachsen des Ungleichgewichts

vermieden werden könnte, wobei die Gefahr eines Quasi-Monopols für den Straßengüterverkehr in einer erweiterten Europäischen Union besteht. Daher sollte der Anstieg des Straßen- und Luftverkehrs begrenzt und verstärkt die Bahn und andere umweltfreundliche Verkehrsträger unterstützt werden, damit sie zu wettbewerbsfähigen Alternativen werden.

A. Verbesserung des Straßenverkehrs

Für den Güter- und Personenverkehr ist die Straße der bevorzugte Verkehrsträger. 1998 entfielen fast die Hälfte des Güterverkehrs[5] (44 %) und über zwei Drittel des Personenverkehrs (79 %) auf den Straßenverkehr. Der flexibel nutzbare PKW – der der Massenmobilität die Tore geöffnet hat – ist das Symbol der persönlichen Freiheit in der heutigen Gesellschaft. Inzwischen besitzen fast zwei Drittel aller Haushalte ein Auto.

Zwischen 1970 und 2000 hat sich die Zahl der PKW in der Gemeinschaft von 62,5 Mio. auf fast 175 Mio. verdreifacht. Auch wenn sich die Tendenz anscheinend verlangsamt, wird der PKW-Fuhrpark in der Gemeinschaft um über 3 Mio. im Jahr anwachsen, und dieser Anstieg wird nach der Erweiterung noch höher ausfallen.

Jeden Tag wird eine Fläche von 10 ha zubetoniert, um die Straßeninfrastruktur zu erweitern. Diese Politik wurde in den Randregionen und den vom Zentrum Europas entfernten Ländern besonders intensiv verfolgt, um deren wirtschaftliche Entwicklung zu fördern. Das war besonders in den Kohäsionsländern der Fall, wo die Dichte des Autobahnnetzes in 10 Jahren (1988 – 1998) durchschnittlich um 43 % zugenommen hat, auch wenn sie weiterhin unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt liegt. Im gesamten Gebiet der Europäischen Union haben sich zwischen 1970 und 2000 die Autobahnkilometer verdreifacht.

Trotz dieser neuen Infrastrukturen hat sich die vollkommene Auslastung in industrialisierten **städtischen** Ballungsräumen wie im Ruhrgebiet, in Randstad, Norditalien oder Südengland am deutlichsten bemerkbar gemacht. Mangels Maßnahmen zur Regulierung des Autoverkehrs hat sich die Situation in den Großstädten weiter zugespitzt. Der Stop-and-go-Verkehr, der mit Staus einhergeht, führt zur einer Erhöhung der Schadstoffemissionen und des Energieverbrauchs.

In den Untersuchungen zum Klimawandel werden fossile Brennstoffe für dieses Problem verantwortlich gemacht. Über die Hälfte des Kraftstoffverbrauchs im Verkehr geht auf das Konto von PKW, und 1998 war über ein Viertel (28 %) des CO_2-Ausstoßes in Europa auf den Verkehr zurückzuführen. Auf den Straßenverkehr alleine, der vom Erdöl abhängt (67 % der Endverbrauchernachfrage nach Erdöl), entfallen 84 % der verkehrsbedingten CO_2-Emissionen.

Aber das Überlastungsrisiko erfasst inzwischen auch die **Hauptverkehrsstraßen** und empfindlichen Regionen.

Diese Entwicklung wird größtenteils dem **grenzüberschreitenden Güterverkehr** zugeschrieben. Den Prognosen zufolge wird, wenn keine Trendwende herbeigeführt wird, bis 2010 alllein beim Güterverkehr eine Steigerung um 50 % erfolgen. Die Beförderung mit Lastkraftwagen ist auf sehr kurzen Strecken unumgänglich, da kein

5 Der Marktanteil der Straße an der Güterbeförderung wächst kontinuierlich. Er betrug1990 41 %, 1998 44 % und wird ohne entsprechende Maßnahmen im Jahr 2010 47 % betragen.

anderer Verkehrsträger ausreichend an den Bedarf der Wirtschaft angepasst ist. Dagegen stellt sich sehr wohl die Frage, aus welchen Gründen diese Beförderungsart auch im Mittel- und Langstreckenbereich beibehalten bzw. gefördert wird, obwohl es Alternativlösungen gibt. Dies ist zum Teil zurückzuführen auf wettbewerbsverfälschende Praktiken, deren Beseitigung nicht so sehr neue Rechtsvorschriften, sondern eher die wirksame Anwendung geltender Vorschriften mit verschärften und harmonisierten Sanktionen erfordert.

1. Die erforderliche Umstrukturierung

Der wichtigste Wettbewerbsvorteil des Straßengüterverkehrs ist seine Fähigkeit, Güter überall in der Europäischen Union sowie auf dem gesamten Kontinent mit beispielloser Flexibilität und zu den niedrigsten Kosten zu befördern. Diese Flexibilität hat sich jedoch unter paradoxen Bedingungen entwickelt. Die Unternehmen dieses Wirtschaftszweigs liefern sich mit den anderen Verkehrsträgern und untereinander einen harten Wettbewerb. Dieser hat einen Grad erreicht, an dem bestimmte Straßengüterverkehrsunternehmen die Bestimmungen betreffend die Arbeitszeit, die Zulassung sowie die grundlegenden Prinzipien der Verkehrssicherheit umgehen, um in diesem äußerst wettbewerbsorientierten Umfeld und angesichts der gestiegenen Betriebskosten (Kraftstoffpreise, neue Ausrüstungen) überleben zu können. Dieses Gesetzesverstöße kommen zu häufig vor. Der Preiswettbewerb zwischen Unternehmen droht mit der Erweiterung noch zu wachsen, da die Betriebskosten in den Beitrittsländern niedriger sind.

Das Argument, der Straßengüterverkehr sei im Wettbewerb in Bezug auf die hoheitsrechtlichen und finanziellen Vorteile, die den Eisenbahnunternehmen von staatlicher Seite eingeräumt werden, benachteiligt, greift immer weniger. Dadurch wird verschleiert, dass in Bezug auf die Infrastruktur auch der Straßengüterverkehr Vorteile vonseiten der öffentlichen Hand genießt. So würde beispielsweise die Unterhaltung der Autobahnen sechsmal weniger Kosten, wenn sie ausschließlich von Personenkraftwagen genutzt würden. Dieser Vorteil wird nicht durch ein entprechendes Verhältnis zwischen den Autobahngebühren für LKW und PKW ausgeglichen.

Gleichwohl können die Marktanteile, die die Straße gewonnen hat, nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich heute viele – vor allem kleine – Straßengüterverkehrsunternehmen in einer prekären finanzielle Lagen befinden. Letztere können immer weniger eine oft künstliche Rentabilität aufrechterhalten, da sie einem Preisdruck unterliegen, der vor allem in Zeiten eines Konjunkturschocks (z.B. Erhöhung der Preise für Dieselkraftstoff) durch Verlader und Industrie ausgeübt wird.

Die überhasteten Maßnahmen zur Steuerentlastung, die in einigen Mitgliedstaaten ergriffen wurden, um den Unmut der Verkehrsunternehmer nach dem starken Anstieg der Preise für Dieselkraftstoff im September 2000 zu besänftigen, sind keine langfristigen Lösungen. Es handelt sich weniger um Gegen- als vielmehr um Abhilfemaßnahmen. Es besteht nicht nur die Gefahr, dass sie begrenzte Auswirkungen auf die finanzielle Gesundheit des Wirtschaftszweigs haben, sondern sie könnten auch die anderen Verkehrsträger benachteiligen, indem der Wettbewerbsvorteil des Straßengüterverkehrs weiter wächst. Diese Maßnahmen könnten eventuell als versteckte Subventionen ausgelegt werden und zu einem

späteren Zeitpunkt den Berufsstand destabilisieren, da die Preise im Straßengüterverkehr nicht die realen Kosten widerspiegeln.

Dennoch ist in Europa bislang noch kein echter Plan für die Umstrukturierung des Sektors aufgestellt worden. Dazu hat zweifellos die Angst vor sozialen Bewegungen und einer Lähmung der wichtigsten Transitstrecken beigetragen. Unter den gegenwärtigen Umständen erscheint es wünschenswert, die bisherigen Praktiken zu bereinigen und die Unternehmensgrundlagen zu stärken, indem Zusammenschlüsse und eine Diversifizierung der Tätigkeiten gefördert werden. Unternehmen, deren Größe und finanzielle Basis es ihnen ermöglichen, vom technischen Fortschritt zu profitieren, können – unter bestmöglichen Bedingungen – den neu am auf dem Straßengüterverkehrsmarkt auftretenden Wettbewerbern aus Osteuropa die Stirn bieten, wo die Arbeitskosten derzeit niedriger sind als in den Ländern Westeuropas. Vorzusehen sind flankierende Maßnahmen, mit denen – bei Berücksichtigung der Wettbewerbspolitik – der Zusammenschluss von Verkehrsunternehmern oder Kleinstunternehmen in Strukturen gefördert wird, die sich für ein Angebot von qualitativ hochwertigen Diensten besser eignen; dazu zählen beispielsweise Tätigkeiten im Bereich Logistik und fortgeschrittene Informations- und Managementsysteme.

In diesem Zusammenhang sollte die Harmonisierung der Mindestklauseln bezüglich der Weitergabe der Belastungen in den Beförderungsverträgen dazu dienen, die Verkehrsunternehmer vor dem Druck der Verlader zu schützen. Es handelt sich mit anderen Worten vor allem darum, zu gewährleisten, dass die Beförderungsverträge entsprechende Klauseln enthalten, beispielsweise die Preisanpassung im Fall einer sprunghaften Erhöhung der Kraftstoffpreise. Es darf nicht vergessen werden, dass der Straßengüterverkehr als dominierender Verkehrsträger die Beförderungspreise festsetzt. Unter diesen Bedingungen besteht die Tendenz, die Preise zum Nachteil der übrigen Verkehrsträger, die nicht über die gleiche Anpassungsfähigkeit verfügen, zu senken.

Harmonisierung der Fahrverbote für Lastkraftwagen am Wochenende; dieser Vorschlag zielt ab auf eine Annäherung der einzelstaatlichen Regelungen und die Einführung einer obligatorischen Vorabinformation vor der Einführung dieser Fahrverbote.

Einführung einer „Fahrerbescheinigung“; anhand dieser Bescheinigung können die nationalen Kontrollbeamten überprüfen, ob die Fahrer ordnungsgemäß beschäftigt werden, und gegebenenfalls Verstöße gegen die Bestimmungen ahnden.

Weiterentwicklung der Berufsausbildung; der Vorschlag sieht gemeinsame Regeln für die obligatorische Grundausbildung aller neuen Kraftfahrer im Güter- oder Personenkraftverkehr sowie eine Fortbildung für alle Kraftfahrer in regelmäßigen Abständen vor.

Die Verabschiedung dieses Maßnahmenpakets ist von grundlegender Bedeutung für die Entwicklung eines Straßengüterverkehrs von hoher Qualität in einer erweiterten Europäischen Union. Dieses Paket könnte ergänzt werden durch Maßnahmen der im Ausschuss für den sektoralen Dialog vertretenen sozialen Organisationen, insbesondere durch Maßnahmen in Bezug auf die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer und der Arbeitsorganisation der Straßengüterverkehrsunternehmen. Gegebenenfalls könnten konkrete Maßnahmen gegen die Praxis der Vergabe von Unteraufträgen an „Scheinselbständige“ entwickelt werden.

3. Schärfere Kontrollen und Sanktionen

Die Rechtsvorschriften für den Straßengüterverkehr auf europäischer Ebene, insbesondere die Vorschriften in Bezug auf die Arbeitsbedingungen, sind nicht nur unzureichend, sondern sie werden vor allem auch mangelhaft angewandt. Die in Bezug auf die Anwendung dieser Vorschriften vorhandenen Spielräume sind problematisch. So kommt es nicht selten vor, dass ein Kraftfahrer, dem die Fahrerlaubnis in einem Mitgliedstaat vorübergehend entzogen wurde, in einem anderen Mitgliedstaat eine neue erhalten kann.

Auszug aus einem Bericht über einen Kontrollbesuch (Generaldirektion Energie und Verkehr)

Die Straßenkontrolle wurde unter der Leitung von „Euro Contrôle Route“, dem 1999 von Belgien, den Niederlanden, Luxemburg und Frankreich eingerichteten grenzüberschreitenden Kontrollsystem, durchgeführt. Die Kontrollen wurden von Inspektoren, Polizei und Zollbeamten aus den vier Ländern durchgeführt.

Am 7. Juli 2000 wurden insgesamt 800 Lastkraftwagen und Kraftomnibusse kontrolliert, von denen rund 100 gegen die Vorschriften verstießen (dieses Verhältnis von 1 zu 8 entspricht dem Durchschnitt bei einer solchen Kontrolle). Die festgestellten Verstöße betrafen je zur Hälfte nationale Vorschriften (Unregelmäßigkeiten in Bezug auf den Führerschein, die Versicherung, die Straßenbenutzungsgebühren) und europäisches Recht, wobei am häufigsten Unregelmäßigkeiten in Bezug auf die Lenkzeiten festgestellt wurden.

Die Wirksamkeit der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften ist also von der ordnungsgemäßen und einheitlichen Anwendung auf dem gesamten Gebiet der Gemeinschaft abhängig.

Zu diesem Zweck beabsichtigt die Kommission, **Ende 2001 einen Vorschlag zur Harmonisierung der Kontrollen und Sanktionen** vorzulegen mit folgenden Zielen:

Förderung der wirksamen und einheitlichen Auslegung, Anwendung und Kontrolle der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des Straßenverkehrs. Diese Änderung der bestehenden Rechtsvorschriften umfasst auch Bestimmungen im Hinblick auf die Verantwortlichkeit des Arbeitgebers für von seinem Fahrer begangene Verstöße;

Harmonisierung der Sanktionen und der Bedingungen für die Stilllegung von Fahrzeugen;

Erhöhung der Zahl der von den Mitgliedstaaten durchzuführenden Kontrollen (heute 1 % der Arbeitstage) der Einhaltung der Lenk- und Ruhezeiten der Kraftfahrer;

Förderung des systematischen Informationsaustauschs, wie beispielsweise der Initiative der Beneluxländer, der Koordinierung der Kontrolltätigkeit, der regelmäßigen Konzertierung zwischen den nationalen Verwaltungen sowie der Ausbildung der Kontrolleure, damit die unterschiedlichen Rechtsvorschriften besser eingehalten werden.

In diesem Zusammenhang werden die neuen Technologien eine wichtige Rolle spielen. **Die Einführung des digitalen Fahrtenschreibers**, der Daten zu Geschwindigkeit und Lenkzeit über einen längeren Zeitraum aufzeichnen kann als der mechanische Fahrtenschreiber, **bis Ende 2003** markiert einen grundlegenden Fortschritt bei der Leistungsfähigkeit der Kontrollmittel, da die aufgezeichneten Daten im Vergleich zu heute besser geschützt sind und die Kontrollen zuverlässiger sein werden. Auch die neuen Möglichkeiten der Funknavigation durch Satellit sind zu berücksichtigen. Das Programm **GALILEO** ermöglicht es, Güter unabhängig vom Standort des LKW zusammen mit verschiedenen Fahrtparametern sowie weiteren Parametern, z.B. der Temperatur von Containern, zu überwachen.Die Fernüberwachung anderer Parameter als der Lokalisierung des Fahrzeugs könnte gegebenenfalls mit anderen Mitteln als **GALILEO** durchgeführt werden (beispielsweise Mobiltelefon, Telekommunikationssatelliten).

B. Wiederbelebung des Schienenverkehrs

Der Schienenverkehr bietet ein janusköpfiges Bild von Modernität und Altertümlichkeit. Die Leistungen der Hochgeschwindigkeitsnetze und der -züge, die Dienste für die Reisenden in modernen Bahnhöfen stehen im Gegensatz zu den überholten Güterverkehrsdiensten und veralteten überlasteten Linien, zu den überfüllten Vorstadtzügen mit chronischen Verspätungen, die die Fahrgäste in Massen in zum Teil heruntergekommenen und nicht sehr sicheren Bahnhöfen ausspucken.

Mit 241 Mrd. Tonnenkilometern 1998 im Vergleich zu 283 im Jahr 1970 ist der Marktanteil der Schiene bei gleichzeitiger spektakulärer Zunahme der Güterbeförderung allgemein von 21,1 % auf 8,4 % geschrumpft. Während der Güterschienenverkehr in Europa allmählich zum Erliegen kommt, erlebt er in den USA Glanzzeiten, wo die Eisenbahnunternehmen auf die Erwartungen der Industrie

einzugehen wussten. Der Güterschienenverkehr hat in den USA einen Anteil von 40 % am gesamten Güterverkehr gegenüber 8 % in der EU. Das amerikanische Beispiel zeigt, dass der Niedergang der Eisenbahn nicht unvermeidlich ist.

Die Schiene ist jedoch fast 200 Jahre nach den ersten Eisenbahnfahrten nach wie vor ein Verkehrsträger, der umfangreiche Möglichkeiten bietet, und von dessen Wiederbelebung es abhängt, ob der Ausgleich der Verkehrsträgeranteile Erfolg hat. Dies setzt ehrgeizige Ziele voraus, die nicht nur von den europäischen Rechtsvorschriften abhängen, sondern die sich die Wirtschaftsbeteiligten selbst setzten müssen.

Es ist zu begrüßen, dass sich die Beteiligten dessen bewusst geworden sind und sich zur Festlegung einer gemeinsamen Strategie verpflichtet haben, in der der Schienenverkehr im Hinblick auf die Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnsystems um das Jahr 2020 untersucht werden soll. Nach dem vom Internationalen Eisenbahnverband (UIC), der Gemeinschaft der Europäischen Bahnen (GEB), dem Internationalen Verein für öffentliches Verkehrswesen (UITP) und der Union der Europäischen Eisenbahn-Industrien (UNIFE) unterzeichneten Dokument wollen die Beteiligten der Branche bis 2020 folgende Ziele erreichen:

eine Erhöhung des Marktanteils von 6 % auf 10 % beim Personenverkehr und von 8 % auf 15 % beim Güterverkehr;

eine Verdreifachung der Produktivität des Eisenbahnpersonals;

eine Steigerung der Energieeffizienz um 50 %;

eine Verringerung der Schadstoffemissionen um 50 %;

eine Steigerung der Kapazität der Infrastruktur entsprechend den verfolgten Verkehrszielen.

Außerdem muss eine echte Revolution der Eisenbahnkultur erfolgen, so dass dieser Verkehrsträger eine zufriedenstellende Wettbewerbsfähigkeit erreicht, aufgrund derer er einer der Hauptakteure im Verkehrssystem des erweiterten Europa bleibt. Hierzu müssen vorrangig die Probleme gelöst werden, die seine Weiterentwicklung behindern: fehlende für den modernen Verkehr ausgelegte Infrastrukturen, fehlende Interoperabilität zwischen Netzen und Systemen, ständige Forschung nach innovativen Fertigungstechniken, mangelnde Kostentransparenz, unterschiedliche Produktivität und geringe Zuverlässigkeit eines Dienstes, der den berechtigten Erwartungen der Kunden zu wenig entspricht.

1. Integration des Schienenverkehrs in den Binnenmarkt

Die Gemeinschaft ist in diesem Sektor sehr spät, erst zu Beginn der 90-er Jahre tätig geworden, und hat versucht, mit einer Politik der geregelten Öffnung der Märkte dem Schienenverkehr neue Impulse zu geben[6] und die funktionellen Mängel zu beseitigen, die sich aus der räumlichen Aufsplitterung der Netze ergeben.

[6] Werden beim Güterverkehr keine Maßnahmen getroffen, so wird der Anteil der Schiene, der von 11 % im Jahr 1990 auf 8 % im Jahr 1998 zurückgegangen ist, im Jahr 2010 bei 7 % liegen. Beim Personenverkehr lag der Anteil der Schiene 1998 bei 6 % und dürfte sich bis 2010 stabilisieren.

Der erste Schritt wurde 1991 mit der Richtlinie über die Trennung zwischen der Rechnungsführung für die Infrastruktur und die Erbringung der Verkehrsleistung der Eisenbahnunternehmen unternommen. Diese Richtlinie hat unter anderem den Weg frei gemacht für eine unabhängige und transparente Verwaltung sowie die künftige Wettbewerbsfähigkeit der Eisenbahnunternehmen. Auf dieser Grundlage haben mehrere Mitgliedstaaten den Betrieb der Eisenbahnlinien und Bau und Verwaltung der Netze getrennten Unternehmen übergeben. Eine Reihe weiterer Maßnahmen zur Erleichterung dieser Öffnung ist nach einer „historischen“ Einigung zwischen Parlament und Rat im November 2000 am 15. März 2001[7] in Kraft getreten.

a) Schaffung eines echten Binnenmarktes für den Schienenverkehr

Die Öffnung des Schienenverkehrs für einen geregelten Wettbewerb – er beginnt im März 2003 mit der Öffnung der grenzüberschreitenden Güterverkehrsdienste auf den 50.000 km Strecken, die zum **transeuropäischen Netz für den Schienengüterverkehr** gehören – ist die zentrale Bedingung für die Erneuerung des Schienenverkehrs. Im Jahr 2008 wird das gesamte europäische Netz für den Schienengüterverkehr für den Wettbewerb geöffnet sein, was insbesondere der Entschlossenheit des Europäischen Parlaments zu verdanken ist[8]. Durch den Markteintritt neuer Eisenbahnunternehmen, die aus anderen Bereichen kommen und solide Erfahrungen auf dem Gebiet der Logistik und der Integration der Verkehrsträger mitbringen, dürften die Wettbewerbsfähigkeit dieses Sektors erhöht und die nationalen Eisenbahngesellschaften zur Umstrukturierung unter Berücksichtigung der sozialen Gesichtspunkte und der Arbeitsbedingungen angehalten werden. Die Umstrukturierung muss von Maßnahmen begleitet werden, die ihre sozialen Auswirkungen so weit wie möglich begrenzen.

Neue Betreiber

Das bedeutende deutsche Chemieunternehmen BASF ist im Begriff, der erste große Schienengüterverkehrsbetreiber neben den traditionellen Eisenbahnunternehmen zu werden: Mit den Unternehmen Bertschi AG, Hoyer GmbH und VTG-Lehnkering AG hat BASF das Gemeinschaftsunternehmen „Rail4Chem“ gegründet.

Die schwedische IKEA-Gruppe hat gerade eine eigene Gesellschaft für die Beförderung ihrer Güter gegründet. Derzeit hat der Schienenverkehr einen Anteil 18 % an der gesamten Güterbeförderung. Die IKEA-Geschäftsleitung will diesen Anteil bis 2006 auf 40 % steigern (entspricht rund 500 Zügen pro Woche). In diesem Zusammenhang plant IKEA eine an die Eisenbahnunternehmen gerichtete Ausschreibung für die – kostengünstigste und mit den besten Sicherheiten erfolgende - Durchführung der Beförderung zwischen ihren einzelnen Filialen. In absehbarer Zeit könnte IKEA, der auf diese Weise die Öffnung des europäischen Marktes zugute kommt, eine bedeutende Eisenbahngesellschaft werden.

Der Schienenverkehrssektor wird im Vergleich zu den anderen Verkehrsträgern wettbewerbsfähiger werden, wenn zwischen den Betreibern ein stärkerer Wettbewerb ermöglicht wird. Die Marktöffnung zusammen mit dem Eintritt neuer Betreiber könnte die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors erhöhen, indem eine gesunde Konkurrenz zwischen den jetzigen Betreibern und neuen Wettbewerbern gefördert wird. Die bestehenden technischen und rechtlichen Hindernisse begünstigen die etablierten Unternehmen und bremsen noch immer den Markteintritt neuer Betreiber. Daher kommt der ordnungsgemäßen Anwendung der gemeinschaftlichen

---

7 Richtlinien 2001/12, 2001/13 und 2001/14. ABl. Nr. L 75 vom 15.03.2001.
8 Bericht Jarzembowski A5-0013/2201 und Bericht Swboda A5-0014/2001.

Wettbewerbsregeln besondere Bedeutung zu, um wettbewerbswidrige Praktiken zu verhindern und eine wirksame Öffnung des Schienenverkehrsmarkts in der Gemeinschaft zu gewährleisten.

Festzustellen ist aber, dass in zu vielen Fällen eine Trennung zwischen Eigentümer der Infrastruktur und Verwalter in der Praxis nicht erreicht wurde. Darüber hinaus haben sich die Unternehmen keine klaren kommerziellen Ziele gesetzt, die eine Unterscheidung zwischen Güter- und Personenverkehrstätigkeiten erlauben würden. Es ist sogar festzustellen, dass in bestimmten Ländern ein und dasselbe Unternehmen Eigentümer der Infrastruktur ist, die Züge betreibt, Transitrechte für das Netz erteilt und für die Sicherheit zuständig ist.

Beispiele von Funktionsschwächen

– ***Unternehmen, die nicht nachzählen****: Einige Eisenbahnunternehmen räumen ein, dass sie nicht in der Lage sind, die genaue Zahl der verfügbaren Trieb- oder Zugwagen oder die genaue Position von Zugverbänden anzugeben. Daher werden nicht selten geplante Züge (vor allem Güter-, aber auch Personenzüge) einfach gestrichen, weil die vorgesehene Lokomotive oder der Zugführer nicht verfügbar ist oder weil dieser nicht informiert wurde.*

– ***Züge, die nicht rollen****: Der Austausch einer Lokomotive eines Güterzugs und die Überprüfung der Fahrttüchtigkeit eines Zugverbands (Austausch der Lokomotive, Bescheinigung der Zugzusammensetzung (Bremsen), Auswechslung des Zugführungs- und -begleitpersonals, Zuginspektion, Überprüfung von gefährlichen Ladungen, Überprüfung der Zugpapiere, Zugbildung, Bezettelung der Waggons, Eintragung des Zugs, Überprüfung des Zugschlusssignals) nehmen dreißig bis vierzig Minuten in Anspruch. Das gilt natürlich nur, wenn die Lok und das Personal pünktlich vor Ort sind.* Von den insgesamt 20 000 Zügen im grenzüberschreitenden kombinierten Verkehr fuhren nach Angaben des Präsidenten der Internationale Vereinigung der Gesellschaften für den kombinierten Verkehr Schiene-Straße (UIRR)[9], Werner Kulper, nur die Hälfte pünktlich.

– ***Informationen, die nicht weitergegeben werden****: An der Grenze erfolgt ein Wechsel von einem Netz zum anderen. Informationen über Änderungen, Bestimmungsorte, Waggonzusammensetzungen werden weitergegeben. Es gibt Verbindungen zwischen Informatiksystemen, sie werden jedoch nicht systematisch genutzt, weil sie nicht immer zuverlässig sind. Daher erfolgt der Informationsaustausch manchmal noch immer auf Papier. Auf diesem Wege weitergeleitete Daten können zu spät ans Ziel kommen oder unzuverlässig sein und müssen daher überprüft werden.*

– ***„Geisterzüge“****:Güterzüge halten für einen Lokwechsel. Dadurch laufen sie häufig eine zusätzliche Verspätung auf, während sie auf eine freie Trasse im benachbarten Netz warten. Eine Lok kann bis zur Ankunft eines Zugs blockiert sein, ein Zug kann sich verspäten, weil er auf die Ankunft einer Lok wartet. Der Informationsmangel, was die Ankunftszeiten betrifft, verschärft die Schwierigkeiten weiter.*

– ***Ein Zug, mehrere Zugführer****: Auch die Ablösung der Zugführer beeinträchtigt die Produktivität der grenzüberschreitenden Eisenbahndienste. „Soweit ich weiß, braucht*

[9] Vorwort zum Jahresbericht 2000 der Internationalen Vereinigung der Gesellschaften für den kombinierten Verkehr Schiene-Straße (UIRR).

man auf der Strecke Charleroi-Paris fünf Zugführer: zwei in Belgien, drei in Frankreich", räumt selbst der SNCF-Präsident Louis Gallois ein[10].

– *Rechnet man sämtliche Stopps ein, beträgt die Durchschnittsgeschwindigkeit im grenzüberschreitenden Güterverkehr lediglich 18 km/h: die Züge sind damit* ***langsamer als ein Eisbrecher in der Ostsee!***

Um die Wettbewerbsfähigkeit der grenzüberschreitenden Güterverkehrsdienste zu gewährleisten und Leerfahrten von Güterwagen zu begrenzen, muss es den Eisenbahnunternehmen erlaubt sein, unterwegs neue Ladung aufzunehmen, gegebenenfalls zwischen zwei Orten im gleichen Mitgliedstaat. Daher wird die Kommission Ende 2001 im Rahmen des „zweiten Eisenbahnpakets" eine Ausweitung der Rechte für den Zugang zu allen Güterverkehrsdiensten einschleißlich Kabotagemöglichkeiten vorschlagen.

Die Ausweitung des Zugangs zum grenzüberschreitenden Personenverkehr, auf den etwa 6 % der Personenkilometer entfallen, sollte schrittweise erfolgen. Die Kommission räumt der Öffnung für den Wettbewerb von Strecken, auf denen ein Monopol herrscht, Vorrang ein und wird dafür Sorge tragen, dass durch den fehlenden Wettbewerb – der bei einigen innergemeinschaftlichen Verbindungen in absehbarer Zeit eintreten könnte – nicht zu einem Missbrauch der beherrschenden Stellung in Form von überhöhten Preisen führt.

In diesem Zusammenhang wird die Kommission **2001 ein neues Maßnahmenpaket zur Schaffung eines echten Schienenverkehrsbinnenmarktes** vorlegen, das **den Anforderungen gemeinwirtschaftlicher Art und dem wirtschaftlichen und territorialen Zusammenhalt Rechnung trägt** und sich auf folgendes erstreckt:

Öffnung der nationalen Gütermärkte für die **Kabotage**;

Festlegung eines **hohen Sicherheitsniveaus** für das Eisenbahnnetz durch unabhängig festgelegte Vorschriften und eine klare Definition der Zuständigkeiten jedes Beteiligten, um das reibunglose Funktionieren dieses Marktes dort zu gewährleisten, wo sich mehrere Betreiber die gleichen Netzabschnitte teilen (siehe unten);

Überarbeitung der Richtlinien zur Interoperabilität, um die Harmonisierung der technischen Bestimmungen und der Verwendungsbestimmungen für alle Komponenten des Hochgeschwindigkeits- und des herkömmlichen Eisenbahnnetzes sicherzustellen;

schrittweise Öffnung des grenzüberschreitenden Personenverkehrs;

Förderung von Maßnahmen zur Gewährleistung der **Qualität der Schienenverkehrsdienste und der Rechte der Benutzer**. Insbesondere werden in einem Richtlinienvorschlag die Bedingungen für Entschädigungen bei Verspätungen und Verletzungen der Dienstpflicht festgelegt. Andere Maßnahmen betreffend die Entwicklung von Indikatoren für die Qualität der Dienste, die Vertragsbedingungen, die Transparenz von Informationen für die Fahrgäste und die Mechanismen für die außergerichtliche Streitbelegung sind geplant.

---

10 Stellungnahme während einer Aussprache der französischen Nationalversammlung am 8. Juni 2000.

Schaffung einer gemeinschaftlichen Einrichtung für Sicherheit und Interoperabilität.

Darüber hinaus wird die Kommission zu den Themen Luftverschmutzung und Lärmbelästigung ein Gespräche mit der Eisenbahnindustrie führen, um zu prüfen, wie diese Belastungen abgestellt werden können (vergleichbar mit den Gesprächen mit den Automobilherstellern im Rahmen des „Auto-Öl-Programms“). Dabei ist zu bedenken, dass in der Europäischen Union derzeit 13 % des Verkehrs mit Diesellokomotiven durchgeführt werden.

Ein Schienenverkehrssystem kann nur voll wettbewerbsfähig sein, wenn zuvor alle Fragen im Zusammenhang mit dem Abbau technischer Handelshemmnisse und der **Interoperabilität** der Züge – d.h. ihrer Fähigkeit, auf allen Netzabschnitten zu fahren – gelöst sind. Zwar können Güterwagen und ein Großteil der Personenwagen technisch gesehen schon seit Jahrzehnten von Sizilien bis nach Skandinavien fahren; dies gilt jedoch nicht für die Lokomotiven, die eine große Zahl von Mindestanforderungen in Bezug auf die Elektrifizierung und Signalisation erfüllen müssen[11]. Es bestehen nach wie vor deutliche Unterschiede zwischen den europäischen Netzen, die größtenteils nach nationalen Gesichtspunkten gebaut wurden und lange Zeit diese Unterschiede ausgenutzt haben, um ihre eigenen Interessen oder die Interessen ihrer Schienenverkehrsindustrie zu schützen.

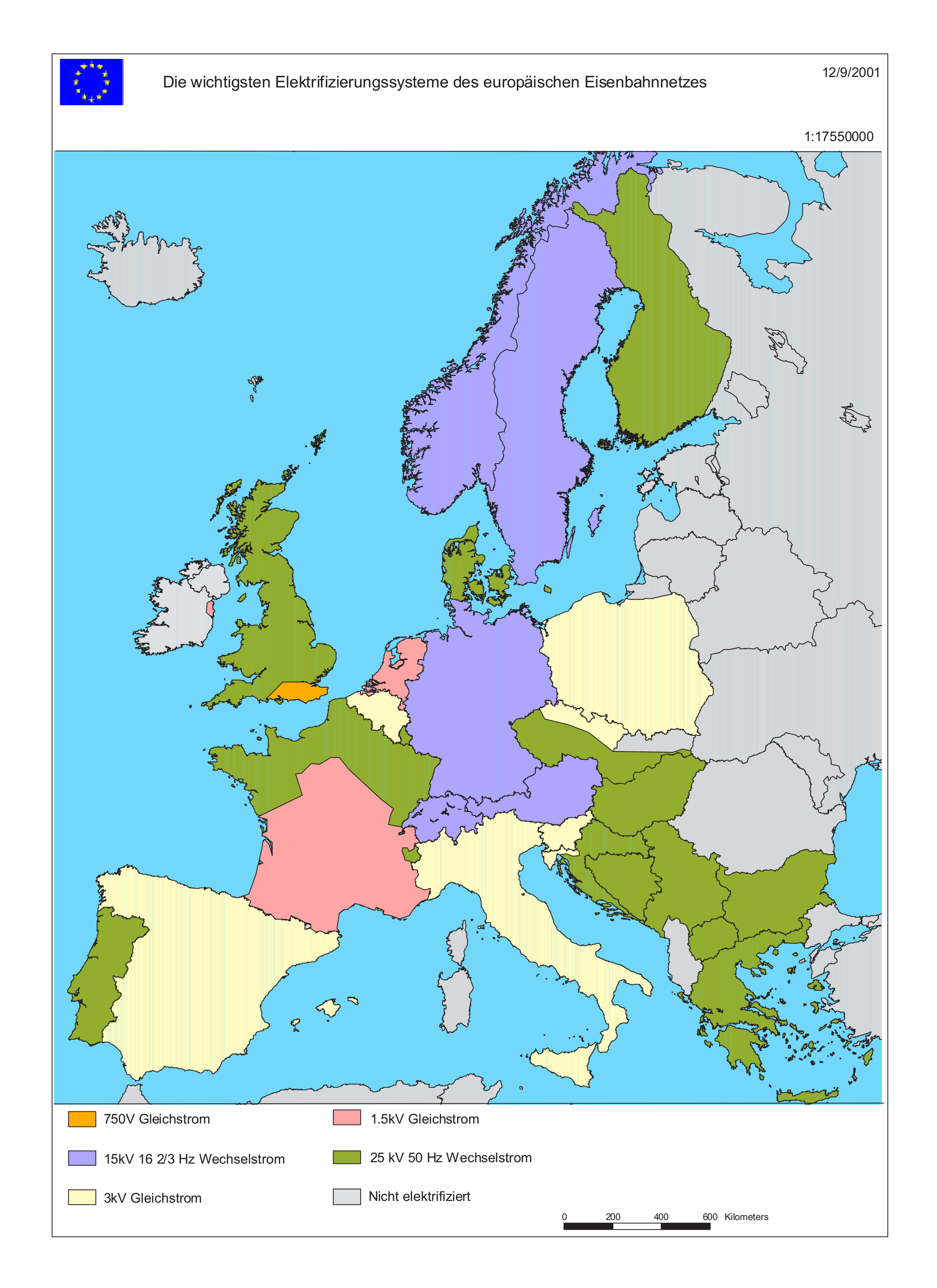
Dadurch wurde die Entwicklung des Schienenverkehrs beeinträchtigt, während gleichzeitig der Straßenverkehr davon profitierte, dass für ihn keine technischen Hindernisse bestanden. Als Ergebnis dieser Unterschiede bestehen weiterhin mehrere geschlossene Märkte anstelle eines einheitlichen Netzes. Durch die allgemeine Verwendung von Mehrstromlokomotiven (die mit verschiedenen Stromspannungen arbeiten) ist der Eisenbahnverkehrsdienst bereits flexibler geworden, aber noch sind nicht alle Probleme gelöst. Die Kosten dieser technischen Harmonisierung liegen im zweistelligen Milliardenbereich (in Euro).

Im Hinblick auf die Weiterentwicklung der nationalen Traditionen im Sozialbereich, die für die Interoperabilität ein Hindernis darstellen könnten, wäre es wünschenswert, soziale Begleitmaßnahmen für die Bahnbediensteten zur Hebung des allgemeinen Qualifikationsniveaus zu gewährleisten. Europäische Lösungen in Bezug auf die Arbeitsbedingungen und insbesondere die Lenk- und Ruhezeiten hätten so einen Mehrwert gegenüber den einzelstaatlichen Regelungen. Die sozialen Organisationen wären auch an die Aufstellung der technischen Spezifikiationen für die Interoperabilität beteiligt, soweit sie soziale Aspekte betreffen.

Seit Ende letzten Jahres sind – zunächst nur versuchsweise – interoperable Lokomotiven vom Typ BB 36000 der französischen Eisenbahn und E402 B der italienischen Eisenbahn im Einsatz, die sowohl auf dem französischen als auch dem italienischen Netz auf der Strecke Lyon-Turin eingesetzt werden können. Dank dieser neuen Loks konnte die Aufenthaltsdauer bestimmter Züge an der Grenze auf 15 Minuten verringert werden, verglichen mit durchschnittlich eineinhalb Stunden bei den übrigen Zügen. Diese neuen Lokomotiven können jedoch aus folgenden Gründen nur eingeschränkt genutzt werden:

– *Auf italienischer Seite sind zwei Lokführer erforderlich, auf französischer Seite wird nur*

[11] Die Kosteneinsparungen beim Eisenbahnmaterial durch die Interoperabilität werden auf 30 % geschätzt.


Die wichtigsten Elektrifizierungssysteme des europäischen Eisenbahnnetzes
12/9/2001
1:17550000
750V Gleichstrom
1.5kV Gleichstrom
15kV 16 2/3 Hz Wechselstrom
25 kV 50 Hz Wechselstrom
3kV Gleichstrom
Nicht elektrifiziert
0 200 400 600 Kilometers

einer benötigt, so dass der Zug in Modane halten muss, auch wenn die Beförderungsdokumente bereits elektronisch bearbeitet werden – die französischen Lokführer sind für das italienische Netz nicht zugelassen und umgekehr.;

- *Die Länge der Überholgleise ist unterschiedlich, so dass zuweilen Züge zweigeteilt werden müssen, was einen nicht unerheblichen Zeitverlust mit sich bringt, dieser wird auch durch die unterschiedlichen Verkehrsregelungen bedingt: bei der italienischen Eisenbahn sind 1150 Tonnen auf der Strecke zulässig, in Frankreich nur 1000 Tonnen.*
- *Die Zahl der interoperablen Lokomotiven ist derzeit begrenzt. Die italienischen Lokomotiven können bauartbedingt bei 1500 Volt im französischen Netz nur mit halber Kraft fahren.*

Karte der wichtigsten Stromsysteme im Schienenverkehr in Europa

In diesem Zusammenhang stellt der Einsatz des dank der Forschungsrahmenprogramme der Gemeinschaft seit Anfang der 90er Jahre entwickelten Europäischen Eisenbahnverkehrsleitsystems ERTMS[12] einen gewaltigen Fortschritt bei der Entwicklung der Interoperabilität der Netze und Systeme dar. Der Einsatz von ERTMS ist darüber hinaus eine Bedingung für die Kofinanzierung der Eisenbahninfrastrukturen und -ausrüstungen durch die Gemeinschaft. Telematikanwendungen wie die Zusammenschaltung von Platzbuchungssystemen, Echtzeit-Informationssysteme oder die Möglichkeit, an Bord der Züge zu telefonieren, stellen ebenfalls Chancen dar, die im größeren Maßstab weiterzuentwickeln sind, um die Wettbewerbsfähigkeit des Schienenverkehrs zu erhöhen.

Technologische Forschung zur Förderung der Interoperabilität der Schiene ist ebenfalls erforderlich. Ihr Schwerpunkt muss zum einen auf der Integration von Planung und Bau der Schienenwege und zum anderen auf den Spezifikationen für die Fahrzeuge liegen, um einen sicheren, sauberen und wirtschaftlich tragfähigen Betrieb zu gewährleisten.

b) Gewährleistung der Sicherheit des Schienenverkehrs

Die Eisenbahn ist stets viel sicherer gewesen als die Straße. Die Sicherheitsstatistiken spiegeln diese Lage wider durch eine sinkende Zahl von Todesopfern (von 381 im Jahr 1970 auf 93 im Jahr 1996) und eine stetige Verbesserung der Sicherheit der Fahrgäste. Zum Vergleich: Im selben Jahr kamen auf den Straßen 43.500 Menschen ums Leben. Trotz dieser ermutigenden Zahlen gab es in den letzten drei Jahren mehrere schwere Eisenbahnunglücke, die die Sicherheit des Schienenverkehrs in das Rampenlicht der Öffentlichkeit und der Behörden gerückt haben. Aufgrund der steigenden Nachfrage im grenzüberschreitenden Verkehr in Verbindung mit der Interoperabilität der Netze und Systeme und der Marktöffnung war es daher notwendig, den Ansatz der Sicherheit im Schienenverkehr vorab zu überdenken. **Die Interoperabilität muss ein Sicherheitsniveau gewährleisten, dass mindestens dem bisherigen Sicherheitsniveau auf nationaler Ebene enstpricht bzw. darüber liegt.** Aus diesem Grund ist in der Richtlinie über die Interoperabilität des europäischen

[12] European Rail Traffic Management System (europäisches Eisenbahnverkehrsleitsystem).

Hochgeschwindigkeitseisenbahnsystems[13] und der kürzlich angenommenen Richtlinie über konventionelle Bahnsysteme[14] die Sicherheit **eine grundlegende Voraussetzung** für das Funktionieren des transeuropäischen Eisenbahnnetzes.

Dazu muss auf zwei Ebenen gleichzeitig gehandelt werden:

Auf der technischen Ebene durch die Festsetzung von Normen, die für jede Komponente des Eisenbahnsystems (Schiene, Fahrzeuge, Signalisation, Betriebsverfahren, usw.) einzuhalten sind. Dies ist die Rolle der Richtlinien zur Interoperabilität.

Auf Verwaltungsebene durch die Festsetzung von Aufgaben und Zuständigkeiten aller Wirtschaftsbeteiligten, von den Infrastrukturbetreibern über die Eisenbahnunternehmen und die nationalen Behörden bis hin zu den Gemeinschaftsbehörden. Dies ist die Rolle der Richtlinie zur Sicherheit, die in Kürze vorgeschlagen wird. In diesem Rahmen wird die Schaffung einer **gemeinschaftlichen Einrichtung für die Sicherheit im Schienenverkehr** ins Auge gefasst, die diese Maßnahmen auf technischer Ebene koordinieren soll.

SAFETRAIN: Technologien zur Gewährleistung der passiven Sicherheit der Schienenfahrzeuge

Das Projekt SAFETRAIN ist ein gutes Beispiel für technologische Forschung im Dienste der Verkehrspolitik. Seine Ergebnisse wurden nach einer Prüfung der dynamischen Validierung von der für die Durchführung der Richtlinie zur Interoperabilität 96/48/EG vom 23. Juli 1996 zuständigen Europäischen Vereinigung für die Eisenbahninteroperabilität (AEIF) berücksichtigt. Safetrain hat das für die vorgeschriebenen technischen Spezifikationen für die mechanischen Merkmale der Fahrzeuge erforderliche wissenschaftliche Fachwissen beigesteuert. Dank des Projekts konnten die Festigkeit der Fahrgastabteile und des „Überlebensraums“ des Triebfahrzeugführers deutlich erhöht werden, ohne negative Auswirkungen in Bezug auf Gewicht und Energieverbrauch.

2. Optimale Nutzung der Infrastrukturen

In Europa wurden in den letzten 30 Jahren alljährlich im Durchschnitt 600 km Strecken stillgelegt, während das Autobahnnetz um 1200 km vergrößert wurde – Symptom des Niedergangs der Bahn. Unter den Tausenden Kilometern stillgelegter – ja demontierter – Strecken befinden sich Abzweigungen und Linien, die heute sehr nützlich sein könnten, um der Überlastung bestimmter Teile des Schienennetzes zu begegnen.

Die schrittweise Realisierung eines interoperablen transeuropäischen Netzes und die erwartete Verkehrsentwicklung machen es erforderlich, dass die Organisation der Netze unter transeuropäsichen Gesichtspunkten überprüft wird, damit diese besser integriert werden können. Gerade im Verkehr über große Entfernungen hat der Schienenmarkt die erfolgversprechendsten Wachstumschancen. Damit diese

[13] Richtlinie 96/48/EG des Rates vom 23. Juli 1996 über die Interoperabilität der europäischen Hochgeschwindigkeitseisenbahnsysteme.

[14] Richtlinie 2001/16/EG über die Interoperabilität des konventionellen europäischen Bahnsystems, ABl. L 110 vom 20. April 2001.

Neuorganisation von Erfolg gekrönt ist, muss die Nutzung der bestehenden Kapazitäten optimiert werden.

Zahlreiche Eisenbahninfrastrukturen wurden zwischen Mitte und Ende des 19. Jahrhunderts unter nationalen oder sogar regionalen Gesichtspunkten geplant und gebaut. Diese Infrastrukturen sind daher dem wachsenden Verkehr nicht mehr gewachsen und in den letzten Jahren haben sich die Engpässe im Eisenbahnverkehr in der Nähe der Ballungszentren vervielfacht, wo sich sehr unterschiedliche Verkehrsarten (Güterzüge, Regional- und Fernzüge) die gleichen Infrastrukturen teilen. Da den Personenzügen unter diesen Umständen Vorrang eingeräumt wurde, ging das Vertrauen der Verlader in diesen Verkehrsträger zurück.

Für ein Wiedererstarken des europäischen Güterverkehrs müssen dem Schienengüterverkehr leistungsfähige internationale Trassen vorbehalten sein, entweder in Form von bestimmten Infrastrukturen oder in Form von bestimmten Tageszeiten. Solch eine Maßnahme kann kurzfristig nur schwer auf Gemeinschaftsebene angeordnet werden, doch müssen alle einzelstaatlichen Maßnahmen darauf abzielen. Der Aufbau des Hochgeschwindigkeitsnetzes trägt zum Erreichen dieses Ziels bei. Durch die Inbetriebnahme neuer Strecken kann ein Teil des Verkehrs von den klassischen Strecken auf neue Strecken umgeleitet werden, wodurch auf den zuvor vom gesamten Verkehr genutzten Strecken neue Kapazitäten frei werden.

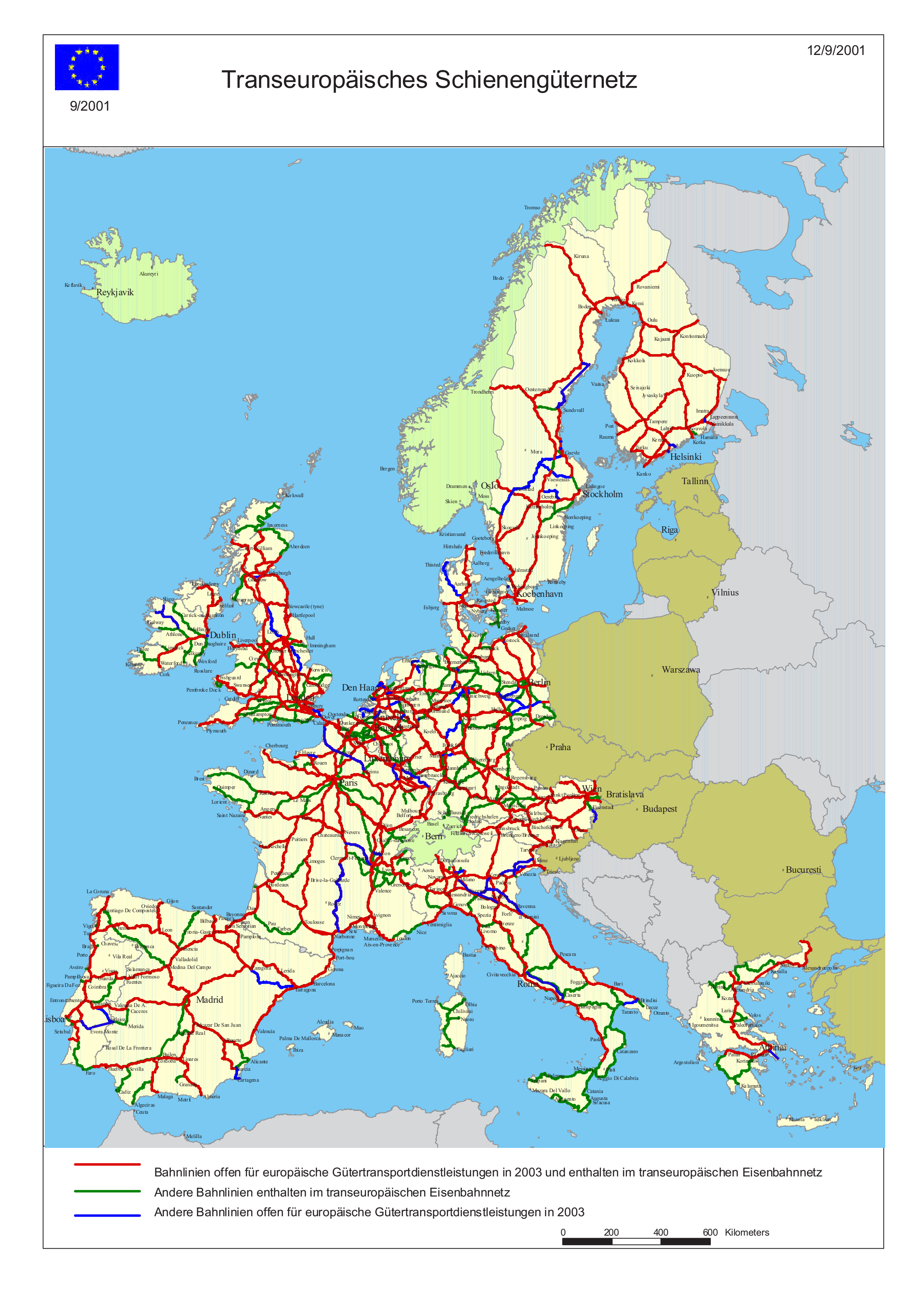
Von der Marktöffnung zur Schaffung eines gesonderten europäischen Güterverkehrsnetzes

In der Richtlinie 2001/12 ist ein transeuropäisches Netz für den Schienengüterverkehr festgelegt, das aus Strecken einer Länge von rund 50 000 km für den europäischen Güterverkehr im Jahr 2003 besteht. Jedes europäische Unternehmen, das im Besitz einer Genehmigung ist, kann diese Strecken nutzen und durch das Angebot neuer Verkehrsdienste in den Wettbewerb mit anderen Unternehmen eintreten. Ab dem Jahr 2008 wird die Marktöffnung für europäische Güterverkehrsdienste für das gesamte Schienengüterverkehrsnetz von 150 000 km Länge gelten. Das transeuropäische Netz für den Schienengüterverkehr ist daher nur von vorübergehender Bedeutung.

Im Übrigen ist ein transeuropäisches Schienennetz in den Leitlinien angegeben, die 1996 vom Parlament und dem Rat in der Entscheidung Nr. 1692/96 festgelegt wurden und deren Überarbeitung die Kommission vorschlägt, um die Engpässe zu beseitigen. Dieses Netz dient als Bezugsrahmen für die Finanzierung der Infrastruktur, sowohl auf gemeinschaftlicher als auch einzelstaatlicher Ebene.

Dieses Infrastrukturnetz muss von dem Netz unterschieden werden, das Gegenstand der Richtlinie zur Marktöffnung ist. Die beiden Netze sind nicht ganz identisch. Wie aus der nachstehenden Karte ersichtlich sind bestimmte Strecken, die bald dem Wettbewerb offen stehen, nicht Teil des transeuropäischen Infrastrukturnetzes (blau gekennzeichnete Strecken in der Karte). Umgekehrt sind bestimmte Teile des Infrastrukturnetzes, die für den Güterverkehr und den Anschluss von Häfen durchaus von Bedeutung sind, wie etwa die Strecke Brest-Rennes (Frankreich), nicht notwendigerweise ab 2003 dem Wettbewerb geöffnet (grün gekennzeichnete Strecken auf der Karte). Ohne Zweifel führt dies zu Widersprüchen.

Im Rahmen der erwähnten Überarbeitung wird vorgeschlagen, bestimmte Strecken des transeuropäischen Netzes für den Schienengüterverkehr in das Leitschema für das Schienennetz aufzunehmen, damit sie mit europäischen Finanzhilfen gefördert werden können. Es wird vorgeschlagen, Schienenstrecken mit einer Länge von rund 2000 km auf


9/2001
Transeuropäisches Schienengüternetz
12/9/2001
Reykjavik
Oslo
Stockholm
Helsinki
Tallinn
Riga
Vilnius
Koebenhavn
Dublin
Warszawa
Berlin
Den Haag
Paris
Praha
Wien
Bratislava
Budapest
Bern
Bucuresti
Madrid
Roma
Bahnlinien offen für europäische Gütertransportdienstleistungen in 2003 und enthalten im transeuropäischen Eisenbahnnetz
Andere Bahnlinien enthalten im transeuropäischen Eisenbahnnetz
Andere Bahnlinien offen für europäische Gütertransportdienstleistungen in 2003
0 200 400 600 Kilometers

Antrag der betreffenden Länder aufzunehmen, etwa die Strecken Boulogne-Reims in Frankreich oder Rimini-Parma zur Umgehung von Bologna in Italien.

Es liegt im Interesse bestimmter Regionen, die mit dem transeuropäischen Infrastrukturnetz verbunden sind, insbesondere der Küstenregionen, zur Entwicklung ihres Hinterlands so schnell wie möglich von der Marktöffnung profitieren zu können. Einige Länder wären gut beraten, die Wettbewerbsöffnung über das transeuropäische Netz für den Schienengüterverkehr hinaus auch auf Strecken in diesen Regionen auszudehnen, besonders auf die Strecken zu den Häfen, damit diese für europäische Unternehmen leichter zugänglich sind. Die Kommission wird dem Grad der Wettbewerbsöffnung bei der Auswahl von Infrastrukturvorhaben, die mit Mitteln der Gemeinschaft gefördert werden sollen, Rechnung tragen.

Karte des transeuropäischen Netzes für den Güterschienenverkehr

Im Rahmen der optimierten Nutzung der bestehenden Infrastrukturen muss auch die von den Schienenfahrzeugen ausgehende Lärmbelästigung berücksichtigt werden. Jüngsten Schätzungen der Europäischen Umweltagentur zufolge werden 3 Millionen Menschen durch Eisenbahnlärm belästigt[15]. In den Richtlinien zur Interoperabilität sind entsprechende Begrenzungen der Lärmemissionen von Fahrzeugen vorgesehen.

3. Modernisierung der Dienste

Zunächst haben einige Eisenbahnunternehmen Anfang der 90er Jahre angesichts der Verkehrszunahme, der sie mit integrierten Diensten begegnen wollten, damit begonnen, die Grundlagen für eine internationale Zusammenarbeit, insbesondere für den grenzüberschreitenden Verkehr zu schaffen. Diese Lösung war nur teilweise erfolgreich, da viele betriebliche Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Gewährleistung des Verkehrsflusses über die Grenzen hinweg nicht gelöst werden konnten. Es hat ferner nicht zu grundlegenden und qualitativen Änderungen in der Organisation der Unternehmen geführt.

Das Dienstleistungsniveau, das die Eisenbahn den Verladern bieten kann, bleibt unter diesen Umständen größtenteils weit hinter ihren Erwartungen bezüglich Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit und Geschwindigkeit sowie hinter dem Leistungsniveau der Straße zurück.

Der **Personenverkehr** auf der Schiene, ein Bereich, in dem die Bahn infolge ihrer Innovationstätigkeit im Wettbewerb mit anderen Verkehrsträgern besser abgeschnitten hat, hat von 217 Mrd. Personenkilometern im Jahr 1970 auf 290 im Jahr 1998 zugenommen. Nichtsdestotrotz ist auch hier aufgrund der viel kräftigeren Zunahme des Personenverkehrs auf der Straße und in der Luft der Marktanteil von **10 % auf 6 %** geschrumpft. Die Verkehrsleistung des Luftverkehrs in Personenkilometern ist inzwischen ähnlich hoch wie die der Bahn.

Dank des Erfolgs der neuen Hochgeschwindigkeitszüge konnten jedoch erhebliche Steigerungsraten des Personenverkehrs auf der Langstrecke verzeichnet werden. Daneben haben die Regionalisierung und die Verbesserung des Nahverkehrs, die in den letzten 15 Jahren in verschiedenen Mitgliedstaaten betrieben wurden, zu einem Anstieg der Fahrgastzahlen geführt. Allerdings wird die Dienstqualität auf Intercity-

15 In der gleichen Studie wird geschätzt, dass 24 Millionen Menschen durch Straßenlärm und 40 Millionen Menschen durch Fluglärm belästigt werden.

Bahnverbindungen in bestimmten Ländern von den Kunden als mittelmäßig eingestuft.[16]

Dies gilt auch für den Schienengüterverkehr. Am Beispiel des Verkehrs von der iberischen Halbinsel nach Nordeuropa über Frankreich wird in den letzten 18 Monaten eine Besorgnis erregende Entwicklung sichtbar. Auf dieser Achse entfällt ein bedeutender Teil des Aufkommens auf den Transport von Kraftfahrzeugteilen, der im Wesentlichen mit LKW abgewickelt wird. Es wurden jedoch verschiedene wettbewerbsfähige Dienste des kombinierten Verkehrs und des Verkehrs mit Ganzzügen eingerichtet. Die vor kurzem eingetretene Verschlechterung der Dienstqualität im Schienengüterverkehr hat bei manchen dieser Verkehre Schwierigkeiten verursacht, und einige Automoilhersteller haben die Versuche mit dem Bahntransport aufgegeben und sind zum Straßennverkehr zurückgekehrt. Dieser Entwicklung liegen außer dem Problem unterschiedlicher Spurweiten auch ein Mangel an Loks und Zugführern, andauernde Probleme der internen Organisation und bestimmte Konflikte in den Arbeitsbeziehungen zugrunde. Eventuelle Entschädigungen für Verspätungen können den von den Kunden erlittenen Schaden nicht wirklich ausgleichen, besonders wenn ein Produktionsband mehrere Stunden lang angehalten werden muss oder ausgefallene Eisenbahndienste in letzter Minute durch spezielle Transporte mit dem Flugzeug oder LKW ersetzt werden müssen. Bei einem Erzeugnis dieser Art mit hoher Wertschöpfung kann das Vertrauen der Kunden nur durch die Zuverlässigkeit des Dienstes erworben werden.

Wunschdenken oder Wirklichkeit? Der Schienenverkehr im Jahr 2010

Die **Eisenbahnunternehmen** haben zu gleichwertigen Bedingungen Zugang zum Schienennetz, die von den Infrastrukturbetreibern veröffentlicht werden: die Zuteilung der Kapazitäten im europäischen Netz erfolgt in Echtzeit und die Grundsätze der Tarifierung sind harmonisiert.

Den **Herstellern von Eisenbahnmaterial** kommt die Umsetzung der gemeinschaftlichen Bestimmungen zur Interoperabilität des Bahnsystems zugute, indem sie ohne Diskriminierung Zugang zum europäischen Markt haben und jederzeit innovative Techniken nutzen können.

Die **Lokführer** werden auf dem gesamten transeuropäischen Netz fahren und erhalten ihre Ausbildung für die europäischen Routen in europäischen Ausbildungszentren, zu denen alle Eisenbahnunternehmen Zugang haben.

Die **Betreiber der nationalen Infrastrukturen** sind auf europäischer Ebene organisiert und legen gemeinsam die Bedingungen für den Zugang zum Netz fest. Unter Beachtung der Wettbewerbsregeln bestimmen sie gemeinsam die Prioritäten für Investitionen und bauen ein dem Güterverkehr vorbehaltenes Infrastrukturnetz auf.

Die **Regulierungsbehörden für den Schienenverkehr** treffen regelmäßig zusammen, um Informationen über die Entwicklung des Schienenmarktes auszutauschen und Maßnahmen zur Anpassung an den Wettbewerb durch die anderen Verkehrsträger vorzuschlagen.

Alle **Eisenbahnunternehmen** bieten den Reisenden integrierte Online-Dienste an für Auskünfte, Platzbuchung und Zahlung, und zwar sowohl für Privat- als auch

[16] Nur 46,1 % der Deutschen zeigen sich mit diesen Diensten zufrieden; im europäischen Durchschnitt lag die Zufriedenheitsrate bei rund 57 %. Quelle: Eurobarometer Nr. 53, September 2000.

Geschäftsreisen.

Die **vom europäischen Netz gebotene Sicherheit** ist hoch und eine gemeinschaftliche Einrichtung ist dafür zuständig, den Sicherheitsgrad des europäischen Eisenbahnsystems ständig zu analysieren und die notwendigen Verbesserungen vorzuschlagen. Ein unabhängiges Gremium untersucht Unfälle und andere Vorfälle im Netz und spricht geeignete Empfehlungen zur Risikominderung aus.

Die **Pünktlichkeit der Züge** wird garantiert und bei Verspätungen werden Benutzer und Kunden enstchädigt.

Die Geschwindigkeit eines Güterzuges in Europa erreicht mit 80 km/h das Vierfache der Geschwindigkeit im Jahr 2000.

C. Bewältigung des Luftverkehrsanstiegs

Von allen Verkehrsträgern wies der Luftverkehr in den letzten 20 Jahren die größten Zuwachsraten auf. Die Verkehrsleistung in Personenkilometern hat seit 1980 im Durchschnitt um 7,4 % jährlich zugenommen, während sich das Verkehrsaufkommen auf den Flughäfen der 15 Mitgliedstaaten seit 1970 verfünffacht hat[17].

Fast 25 000 Flugzeuge durchfliegen Tag für Tag den europäischen Luftraum. Angesichts der steigenden Tendenz ist in den nächsten 10-14 Jahren mit einer Verdopplung zu rechnen. Der Luftraum ist zwar groß, doch verursacht die Verkehrsdichte zunehmend Probleme. Die immer häufigeren Verspätungen sind ein deutliches Anzeichen für die Sättigung des Luftraums[18].

Die Luftverkehrsgesellschaften prognostizieren bis 2010 fast eine Verdoppelung des Luftverkehrs. Ein anhaltendes Wachstum in dieser Größenordnung setzt eine Reform des Luftraummanagements und ausreichend verfügbare Flughafenkapazitäten in einer erweiterten Europäischen Union voraus.

1. Bekämpfung der Überlastung des Luftraums

Sternförmige Netze mit Drehkreuzen funktionieren nach dem Prinzip, dass möglichst viele Landungen innerhalb eines kurzen Zeitraums erfolgen, damit Umsteigeverbindungen mit minimalen Wartezeiten gewährleistet werden können. Die Ersetzung von Direktflügen durch Umsteigeverbindungen über als Drehkreuz dienende Großflughäfen hat zum verstärkten Einsatz kleinerer Flugzeugmuster geführt, da den Luftverkehrsgesellschaften mehr an häufigeren Flügen anstatt an weniger Verbindungen mit Großraumflugzeugen gelegen ist. Das führt leider nicht nur zur Überlastung am Boden, sondern erschwert auch die Flugsicherung in einem begrenzten Luftraum.

Darüber hinaus verursacht der Flugverkehr in größerer Flughöhe – wo die Flugzeuge im Streckenflug ihre Reisefluggeschwindigkeit erreichen – andersartige Probleme. Die Flugzeuge halten sich an Luftkorridore, wodurch die Fluglotsen die

---

[17] Der Anteil des Luftverkehrs am Personenverkehr dürfte sich zwischen 1990 und 2010 verdoppeln und von 4 % auf 8 % ansteigen (1998: 5 %).

[18] Im Jahr 2000 waren wieder erhebliche Verspätungen im Flugverkehr zu verzeichnen: jeder sechste Flug war verspätet, durchschnittlich um 22 Minuten.

Flugverkehrslage genau verfolgen können. Diese Korridore sind nicht immer am sinnvollsten ausgelegt, da sie Sachzwängen unterleigen, die auf die Ordnung des Luftraums auf nationaler Ebene zurückzuführen sind, wie militärische Standorte oder die Nichtübereinstimmung der vertikalen Einteilung des Luftraums in den verschiedenen Ländern.

Darüber hinaus sind die Flugsicherungsdienste jeweils nur für den nationalen Luftraum zuständig. Die Verkehrsmanagementsysteme und -normen unterscheiden sich nach wie vor erheblich, was die Koordinierung des Betriebs erschwert.

Die Zersplitterung des Luftraums in Europa

Ein Flugzeug, das zwischen Frankreich und Großbritannien unterwegs ist, muss aufgrund der unterschiedlichen Abgrenzung des unteren und oberen Luftraums in Frankreich (19 500 Fuß) und in Großbritannien (24 500 Fuß) einem ungünstigen Flugprofil folgen.

Das europäische Flugverkehrsmanagementsystem besteht aus 26 Teilsystemen und umfasst 58 Kontrollzentren, was auf einer vergleichbaren Fläche dreimal so viel ist wie in den USA.

Die EU krankt heute an einem unzureichend integrierten Flugverkehrsmanagement. Eine dank EUROCONTROL[19] wirksame Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Flugsicherungsdiensten hat bereits für einen flüssigeren grenzüberschreitenden Flugverkehr gesorgt. Das aktuelle Flugverkehrsmanagementsystem leidet jedoch unter der Zwischenstaatlichkeit von EUROCONTROL, die Konsensentscheidungen erforderlich macht, unter unzureichenden Mittel zur Kontrolle, unter dem Fehlen von Sanktionsbefugnissen und der Vermischung von Aufsichtsfunktionen und Dienstleistungsfunktionen. Diese Einrichtung ist Richter in eigener Sache und kann daher die Neutralität ihrer Entscheidungen nicht gewährleisten.

Die Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums zählt zu den derzeitigen Prioritäten der Europäischen Union, wie der Rat[20] (zuletzt anlässlich seiner Tagung in Stockholm) und das Europäische Parlament[21] mehrfach betont haben.

Eine hochrangige Gruppe aus Vertretern der Zivil- und Militärbehörden der Mitgliedstaaten unter Vorsitz des für Energie und Verkehr zuständigen Kommissionsmitglieds hat die Leitlinien für eine grundlegende Neuorganisation der Flugsicherung in Europa festgelegt[22].

Um der exzessiven Fragmentierung des derzeitigen Luftraummanagementsystems entgegenzuwirken, ist eine Regelung des Luftverkehrs auf Gemeinschaftsebene unbedingt erforderlich.

---

19 EUROCONTROL, die Europäische Organisation zur Sicherung der Luftfahrt, wurde 1960 gegründet. Die zwischenstaatliche Organisation zählt derzeit 30 Mitglieder.

20 Tagungen des Europäischen Rats von Lissabon (23.-24. März 2000), Santa Maria Da Feira (19.-20. Juni 2000) und Stockholm (23.-24. März 2001).

21 Bericht von Sir Robert Atkins zur Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums, 26. Mai 2000, (EP 232.935).

22 Bericht der hochrangigen Gruppe „Einheitlicher Luftraum“, November 2000.

Die Europäische Kommission wird ab 2001 auf der Grundlage des Berichts der hochrangigen Gruppe vorschlagen, dass die **Europäische Union bis 2004 einen einheitlichen Luftraum** schafft, indem folgende Maßnahmen getroffen werden:

Verabschiedung eines **Rechtsrahmens**, durch den sichergestellt wird, dass die Luftfahrzeuge sich auf der Grundlage harmonisierter Verfahren, nach Maßgabe der vorgeschriebenen Ausrüstungen und auf der Grundlage der gemeinsamen Regeln für die Luftraumnutzung im Luftraum der erweiterten Gemeinschaft bewegen. Eine mit ausreichenden Mitteln ausgestattete Regulierungsbehörde der Gemeinschaft legt die Ziele fest, mit denen ein Anstieg des Luftverkehrs bei gleichzeitiger Gewährleistung der Sicherheit bewältigt werden kann. Die Zuständigkeiten dieser Regulierungsbehörde müssen sich insbesondere auf den Luftraum erstrecken, der als gemeinsame Ressource anzusehen ist, zu der alle Nutzer Zugang haben müssen und die zusammenhängend verwaltet wird, beginnend mit dem oberen Luftraum.

Festlegung eines Verfahrens, dass dem Militär die **Erhaltung der Verteidigungsfähigkeit** ermöglicht unter Nutzung der Möglichkeiten zur Zusammenarbeit, damit der Luftraum insgesamt effizienter genutzt wird. Es muss ein wirklich gemeinsames ziviles/militärisches Management des Flugverkehrs erreicht werden.

Führen **eines sozialen Dialogs mit den Sozialpartnern, der bei den Fluglotsen beginnen könnte** und ähnlich wie in anderen Bereichen eine Verständigung über die gemeinsame Luftverkehrspolitik ermöglicht, die erhebliche soziale Auswirkungen hat. Dieser Dialog könnte zu Vereinbarungen zwischen den betreffenden Organisationen führen.

Zusammenarbeit mit EUROCONTROL, die es ermöglicht, bei der Entwicklung und Anwendung der gemeinschaftlichen Regelungen auf die Zuständigkeiten und Fachkenntnisse dieser Organisation zurückzugreifen. Die Regelungsbefugnisse der Europäischen Union und die Fachkenntnisse von EUROCONTROL müssen sich ergänzen.

Schaffung eines **Überwachungs-, Inspektions- und Sanktionssystems**, durch das die effektive Umsetzung der Regelungen sichergestellt wird.

Legislativvorschläge werden die Erbringung von Flugsicherungsdiensten (insbesondere die gegenseitige Anerkennung der Genehmigungen durch die Mitgliedstaaten, die Sicherstellung des Flugsicherungsdienstes und der Gebührenkontrolle), die Ordnung des Luftraums (insbesondere die Schaffung eines oberen Luftraums und von optimierten grenzübergreifenden Flugsicherungszonen) und die Interoperabilität der Ausrüstungen betreffen.

Mittel- bzw. langfristig müssen Kapazitätssteigerungen jedoch durch die Modernisierung der Arbeitsmethoden und der Ausrüstungen bewirkt werden. Abgesehen von den erforderlichen Maßnahmen zur Neuorganisation des Luftraums muss ergänzend zu den Investitionen in die Forschung und die Ausrüstung der Kontrollzentren verstärkt sichergestellt werden, dass adäquates Personal in ausreichender Anzahl vorhanden ist. Zwar sind die Flugsicherungslotsen in der EU hochqualifiziert und leisten erstklassige Arbeit in der Flugsicherung, doch besteht ein

chronischer Mangel an Personal[23]. Oft kann nur schwer sichergestellt werden, dass in sämtlichen Kontrollzentren genügend Fluglotsen zur Gewährleistung eines angemessenen Flugverkehrsmanagements anwesend sind. Abgesehen davon bestehen Unterschiede zwischen den Verfahren und bei der Ausbildung, die eine echte Mobilität des Personals in Europa verhindern. Die Einführung einer **gemeinschaftlichen Fluglotsenlizenz** könnte eine Lösung darstellen.

2. Zu überdenken: Die Flughafenkapazitäten und ihre Nutzung

Angesichts des Verkehrsanstiegs muss die Nutzung der Flughäfen im Hinblick auf eine optimale Nutzung der vorhandenen Kapazitäten überdacht werden. Dies reicht jedoch nicht aus und **Europa darf nicht am Bau neuer Flughäfen sparen**, auch nicht in den Beitrittsländern, die kaum über ausreichende Kapazitäten verfügen, um den mit der Erweiterung verbunden Verkehrsanstieg bewältigen zu können. Dies ist auch eine grundlegende Voraussetzung dafür, dass die Luftverkehrsgesellschaften ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den Konkurrenten, insbesondere in Nordamerika, nicht verlieren. Zu bedenken ist, dass der Umsatz der größten europäischen Gesellschaft nicht einmal den der viertgrößten US-Gesellschaft erreicht[24].

Aufgrund der derzeitigen Struktur des Luftverkehrssystems konzentrieren die Luftverkehrsgesellschaften ihre Aktivität auf die Großflughäfen als Drehkreuze ihrer innergemeinschaftlichen und internationalen Tätigkeit. Die Überlastung konzentriert sich auf die großen Luftverkehrsknotenpunkte mit entsprechenden Auswirkungen in Bezug auf Lärmbelästigung und Flugverkehrsmanagement.

Die Überlastung des Luftraums ist zwar bereits Gegenstand eines konkreten Aktionsplans, doch der Überlastung am Boden wird noch nicht die notwendige Aufmerksamkeit gewidmet. Mehr als die Hälfte der fünfzig größten europäischen Flughäfen hat die Kapazitätsgrenze am Boden jedoch bereits erreicht oder steht kurz davor. Dort werden daher weitere Anstrengungen verlangt, integrierte Management- und Kontrollsysteme zu entwickeln, mit denen die Effizienz und Sicherheit an diesen Flughäfen gewährleistet wird.

Für die effizientere Nutzung der Flughafenkapazitäten muss ein neuer Rechtsrahmen geschaffen werden:

– Parallel zur Schaffung des einheitlichen europäischen Luftraums ist eine Änderung des Rechtsrahmens für die **Zuweisung der Zeitnischen** erforderlich, wie sie die Kommission soeben vorgeschlagen hat. Insbesondere eine kohärente Planung der Luftraum- und Flughafenkapazitäten muss sichergestellt sein. Die Zeitnische, d.h. das Recht, zu einer bestimmten Zeit auf einem überlasteten Flughafen zu starten oder zu landen, muss in engem Zusammenhang mit der verfügbaren Kapazität des Luftraums zugewiesen werden. Sollte der Kommissionsvorschlag angenommen werden, so wird er einen Beitrag zum Zeitnischenmanagement leisten und insbesondere mehr Transparenz

beim Tausch von Zeitnischen, eine sofortige Verhängung von Sanktionen für nichtgenutzte Zeitnischen und präzisere Kriterien für die vorrangige Zuweisung ermöglichen. Diese Vorschriften werden in einer zweiten Phase durch die Nutzung der Marktmechanismen zu mehr Flexibilität führen. Zu diesem Zweck wird die Kommission im Jahr 2003 – nach einer neuen Studie und nach Abstimmung mit den Betreibern – eine erneute Änderung des Systems der Zuweisung der Zeitnischen vorschlagen, mit der der Marktzugang verbessert werden soll unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Notwendigkeit, die Umweltauswirkungen an den Flughäfen der Gemeinschaft zu verringern.

– Die **Flughafenentgelte** müssen so geändert werden, dass sie einer Konzentration der Flüge zu bestimmten Tageszeiten entgegenwirken.

– Die **Umweltvorschriften** müssen zur Suche nach alternativen Maßnahmen anregen, bevor die Zahl der Luftverkehrsgesellschaften an einem Flughafen beschränkt wird.

– Die **Intermodalität mit der Eisenbahn** sollte deutliche Kapazitätssteigerungen ermöglichen, wenn Flugzeug und Schiene einander bei den Hochgeschwindigkeitszugverbindungen zwischen den Metropolen ergänzen würden, anstatt einander künstlich Konkurrenz zu machen. Es ist undenkbar, weiterhin Flugverbindungen auf Strecken aufrechtzuerhalten, auf denen es eine wettbewerbsfähige Hochgeschwindigkeitszugverbindung gibt. Dadurch könnten Kapazitäten für Strecken freigemacht werden, auf denen keine Hochgeschwindigkeitszüge verkehren[25].

Verbindungen mit sehr dichtem Verkehr und bei den Langstreckenflügen wahrscheinlich viele Luftverkehrsgesellschaften für Großraumflugzeuge entscheiden. Der Airbus A380 ist ein Beispiel einer möglichen neuen Generation von Großraumflugzeugen, die mehr Fluggäste befördern können. Die Luftfahrtindustrie bereitet sich darauf vor[26]. Die intensive Nutzung dieser Großraumflugzeuge bringt gleichwohl Probleme mit sich. Zunächst müssen die Flughäfen an die Verwendung dieser Maschinen angepasst werden – das Ein- und Aussteigen von 500 oder 600 Personen erfordert von Seiten des Flughafens mehr Organisation als bei 150 oder 200 Personen, was die Gepäckauslieferung, Sicherheitskontrollen, Zollformalitäten und den Empfang der Reisenden betrifft. Durch den Einsatz von Großraumflugzeugen wird selbstverständlich nicht der Zu- und Abbringerverkehr verringert, da die Fluggäste, die diese neuen Flugzeuge benutzen, zum Flughafen gelangen bzw. diesen verlassen müssen, sodass der Bedarf an einer effizienten Intermodalität noch erheblich steigen wird.

Was den Rechtsstatus der Flughäfen betrifft, so wird auf die Privatisierung hingewiesen, die in Europa eingesetzt hat und deren Auswirkung auf die Kapazitäten zum gegenwärtigen Zeitpunkt schwer messbar ist. Diese Entwicklung muss angesichts des faktischen Monopols der Flughäfen auf jeden Fall geregelt vor sich gehen. Insbesondere ist darauf zu achten, dass die Flughafengebühren den geleisteten Diensten entsprechen. Aus diesem Grund hat die Kommission seit langem einen Rahmen mit Grundsätzen für die Flughafengebühren vorgeschlagen.

3. Zunahme des Luftverkehrs und Umweltschutz

Der Luftverkehr muss sich verstärkt mit dem Problem auseinandersetzen, dass die Anwohner der Flughäfen vor allem die Lärmbelästigung nicht mehr hinnehmen wollen. Maßnahmen zur Verringerung der durch den Luftverkehr entstehenden Lärm- und Abgasemissionen[27] sind eine notwendige Voraussetzung für das Wachstum des Sektors. Ihre Umsetzung ist jedoch schwierig, da die Europäische Union kaum Bewegungsspielraum hat: **die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Rahmen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) müssen eingehalten werden**.

Die Gemeinschaft hat spezifische Maßnahmen getroffen durch die Annahme der Verordnung über lärmmindernd umgerüstete Flugzeuge[28], durch die der Betrieb von lärmmindernd umgerüsteten Flugzeugen (ältere Flugzeuge, die weniger Lärm verursachen, deren Lärm die annehmbaren Werte aber immer noch übersteigt) in Europa untersagt wird. Gegen diese Maßnahme von begrenzter Reichweite haben jedoch die USA Einspruch erhoben und vor der ICAO ist ein Streitbeilegungsverfahren anhängig. Ohne die rasche Einführung neuer ehrgeiziger Lärmschutznormen auf internationaler Ebene, durch die eine Verschlechterung der Lage der Anwohner verhindert wird, besteht die Gefahr, dass den Flughäfen keine Wachstumsmöglichkeiten bleiben (Begrenzung der Zahl der genehmigten Flüge) oder dass sie gezwungen sind, örtliche und unterschiedliche Flugverbote für die lautesten Flugzeuge anzuwenden. Aus diesem Grund muss die ICAO auf ihrer

---

[26] Bericht „Die Zukunft der europäischen Luftfahrt – eine gemeinsame Vision für 2020“, vorgelegt von Philippe Busquin, Januar 2001.

[27] Auf einem Flug Amsterdam-New York stößt ein Flugzeug durchschnittlich eine Tonne CO_2 je Fluggast aus.

[28] Verordnung Nr. 925/1999 vom 29. April 1999.

nächsten Vollversammlung (September/Oktober 2001) eine neue Lärmschutznorm aufstellen, die für alle künftig in Dienst gestellten Flugzeuge gilt[29]. Damit ihre Auswirkungen bereits in den kommenden Jahren spürbar werden, muss diese Norm durch einen Plan zur schrittweisen Ausmusterung der lautesten Flugzeuge weltweit ergänzt werden, der mit den lärmmindernd umgerüsteten Flugzeugen beginnen sollte. Die ICAO muss ferner bis 2002 konkrete Maßnahmen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen treffen, einer der vorrangigen Punkte im Sechsten Umweltaktionsprogramm.

Darf Kerosin steuerfrei bleiben ?

Die Luftverkehrsgesellschaften sind aufgrund internationaler Vereinbarungen[30] in erheblichem Umfang von Steuern, insbesondere von der Steuer auf Kerosin, befreit. Kerosin ist sowohl bei internationalen als auch bei innergemeinschaftlichen Flügen steuerbefreit. In den USA wurde eine begrenzte Steuer für die Güterbeförderung auf Inlandsflügen eingeführt.

Durch diese Steuerbefreiung für den Flugkraftstoff wird den Luftverkehrsgesellschaften kein Anreiz gegeben, sparsamere Flugzeuge nachzufragen, die zur Verringerung der CO_2-Emissionen beitragen (13 % beim Luftverkehr). Dies führt dazu, dass zwischen dem Luftverkehr und anderen Verkehrsträgern kein gleichberechtigter Wettbewerb herrscht. ***Auf europäischer Ebene sind seit langem Überlegungen zur Kerosin-Besteuerung im Gange****. Sie sind insbesondere nach der Vorlage einer Mitteilung der Kommission über die Besteuerung von Flugkraftstoff in Gang gekommen. Der Rat (Wirtschaft und Finanzen) hat daraufhin empfohlen, dass die Mitgliedstaaten ihre Zusammenarbeit im Rahmen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) in engem Zusammenwirken mit der Kommission verstärken müssen, um die Einführung der Flugkraftstoffbesteuerung und anderer Instrumente mit ähnlicher Wirkung zu erreichen. Die Europäische Union hat bislang erfolglos darum ersucht, dass dieses Thema im Rahmen der ICAO erörtert wird. Sie wird ihre Bemühungen bei der nächsten ICAO-Versammlung fortsetzen.*

Gleichwohl kann – ohne die völkerrechtlichen Regeln in Frage zu stellen – auf eine Streichung der Steuerbefreiung für Kerosin auf innergemeinschaftlichen Flügen hingewirkt werden[31]. Dieser Ansatz ist nicht ohne Komplikationen, da er eine Gleichbehandlung gemeinschaftsfremder Luftverkehrsgesellschaften, die innergemeinschaftliche Flüge durchführen, voraussetzen würde. Ferner könnte die Möglichkeit geprüft werden, wie in Schweden die Flüge nur dann zu besteuern, wenn eine Alternative besteht, beispielsweise die Bedienung durch Hochgeschwindigkeitszüge, da hierdurch eine Verlagerung auf einen anderen Verkehrsträger bewirkt werden könnte, während die Maßnahme sonst nur zu Preiserhöhungen führen würde.

Als ergänzende oder alternative Lösung plant die Kommission im Rahmen der Schaffung des einheitlichen Luftraums, ***die Flugsicherungsgebühren so zu variieren, dass die Umweltauswirkungen der Flugzeuge berücksichtigt werden[32].***

---

29 Mit der nächsten Lärmschutznorm dürfte die 1977 verabschiedete Norm um -10dB im Jahr 2006 gesenkt werden, wobei technisch eine Senkung um -18dB möglich wäre. Außerdem verhindert die immer längere Lebensdauer der Triebwerke das Inverkehrbringen der leistungsfähigsten Technologien.

30 Die Richtlinie über Verbrauchsteuern nimmt das im Luftverkehr verwendete Kerosin gemäß der internationalen Praxis des Abkommens von Chicago von der Besteuerung aus.

31 Initiativbericht von Anders Wijkman, angenommen am 28. Februar 2001.

32 Zu erwähnen ist auch, dass auf Flugscheine im Allgemeinen keine Mehrwertsteuer erhoben wird, während Eisenbahnkunden diese Steuer zu entrichten haben. Auch hierüber sollte nachgedacht werden.

4. Erhaltung des Sicherheitsniveaus

Der Luftverkehr ist einer der sichersten Verkehrsträger. Dennoch rechnen Experten in den kommenden Jahren mit einem schweren Unfall pro Woche auf der Welt. Die Berichterstattung über diese Unfälle in den Medien könnte der einzige Faktor sein, der den Anstieg des Luftverkehrs in Europa bremst, auch wenn die Europäische Union mit Stolz auf den höchsten Sicherheitsstandard weltweit verweisen kann.

Die derzeitige Zusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft und den Behörden der meisten europäischen Staten innerhalb der Arbeitsgemeinschaft der europäischen Luftfahrtverwaltungen (JAA) hat, aufgrund mangelnder echter Befugnisse, insbesondere im Legislativbereich, ihre Grenzen erreicht. Aus diesem Grund hat die Kommission die **Schaffung einer Europäischen Agentur für die Flugsicherheit (EASA)**[33] vorgeschlagen, die ein unverzichtbares Instrument in Bezug auf alle Aspekte des Luftverkehrs, von der Zertifizierung bis zu den Betriebsvorschriften, wäre.

Die Luftverkehrssicherheit macht jedoch nicht an den Grenzen der Gemeinschaft halt und es ist daher wichtig, dass die Unionsbürger auf Flugreisen oder als Flughafenanwohner sicher sein können, dass Flugzeuge aus Drittländern ebenfalls die erforderlichen Sicherheitsgarantien bieten. Aus diesem Grund wird die Kommission einen Vorschlag unterbreiten, durch den die Einhaltung von Mindestsicherheitsanforderungen, auch durch Flugzeuge aus Drittländern, gewährleistet werden soll.

II. GEMEINSAME STRATEGIEN FÜR ALLE VERKEHRSTRÄGER

Zur Schaffung eines ausgewogeneren Verhältnisses zwischen den Verkehrsträgern sind Maßnahmen erforderlich, die nicht nur jedem Verkehrsträger seinen Platz zuweisen, sondern auch die Intermodalität sicherstellen. Das letzte fehlende Glied in der Kette ist die enge Verbindung zwischen der See, den Wasserstraßen und der Schiene. Jahrhundertelang haben der See- und Binnenschiffsverkehr den Güterverkehr in Europa beherrscht. Die großen Städte wurden an Flüssen oder Mündungen gebaut, und die großen Jahrmärkte des Mittelalters fanden stets in Hafenstädten (an Flüssen oder Küsten) statt. Heutzutage ist der Schiffsverkehr das Sorgenkind im Verkehr, obwohl dieser im Vergleich zur Straße preiswertere und umweltfreundlichere Verkehrsträger wieder leichten Aufwind bekommen hat[34].

Die europäische Flotte hat Billigflaggen Platz gemacht und den Seemannsberuf ergreifen immer weniger Menschen. Der Mangel an Seeleuten in der Europäischen Union wird immer gravierender. Seit Anfang der 80er Jahre ist die Zahl der Seeleute in der EU um 40 % zurückgegangen. Der Mangel an Offizieren der Handelsmarine ist bereits zu einem echten Problem geworden. Bis 2006 dürften in der EU rund 36 000 Seeleute fehlen. Gut ausgebildete, kompetente Seeleute gewährleisten die Sicherheit der Schifffahrt, einen reibungslosen Betrieb, eine angemessene

[33] KOM(2000) 144.

[34] Auch müssen im Seeverkehr die Schadstoffemissionen der Schiffe, insbesondere die Schwefeloxid(SOx)-Emissionen, verringert werden. In diesem Zusammenhang ist es bedauerlich, dass noch nicht alle Mitgliedstaaten den Anhang VI des MARPOL-Übereinkommens ratifiziert haben, der einen Grenzwert für die Schwefelemissionen sowie Kontrollmechanismen für die Nord- und Ostsee vorsieht.

Instandhaltung der Schiffe und einen Rückgang der Unfall- und Unfallopferzahlen sowie eine geringere Meeresverschmutzung. Schließlich setzen bestimmte strategische Bedingungen im Zusammenhang mit der Erdölversorgung der Gemeinschaft voraus, dass Seeverkehrskenntnisse in der EU vorhanden sind, die es ermöglichen, eine strikte Kontrolle über ihre Tankerflotte auszuüben.

Immerhin werden mehr als zwei Drittel (70 %) des Außenhandels der Gemeinschaft mit Hilfe des Seeverkehrs abgewickelt. In den europäischen Häfen werden jährlich rund 2 Mrd. Tonnen verschiedenster Güter abgefertigt, die sowohl für die europäische Wirtschaft als auch für den Handel mit den anderen Regionen der Welt von wesentlicher Bedeutung sind (feste Brennstoffe und Mineralölerzeugnisse, Industriegüter).

Paradoxerweise hat sich der Kabotageverkehr zwischen europäischen Häfen nicht in gleicher Weise entwickelt, auch wenn er zu einem Abbau der Überlastung in der Gemeinschaft beitragen könnte, insbesondere im Bereich der Alpen und Pyrenäen. Der Kurzstreckenseeverkehr ist nur dann eine wirkliche Alternativlösung, wenn die Güter sowohl auf dem Fluss als auch auf der Schiene anstelle der Straße befördert werden können. Ganz allgemein muss die Intermodalität mit konkreten und praktischen Inhalten gefüllt werden.

Aus diesem Grund schlägt die Kommission ein umfangreiches Programm (Marco Polo) vor, mit dem Initiativen für die Intermodalität und Alternativen zur Straße unterstützt werden sollen, bis sie kommerziell rentabel sind. Die Intermodalität setzt ferner voraus, dass eine Reihe eher technischer Maßnahmen in Bezug auf **Container**, Ladeeinheiten und den Beruf des **Güterverkehrskonsolidators** rasch umgesetzt werden.

A. Gewährleistung des Verbunds See-Binnenwasserstraßen-Schiene

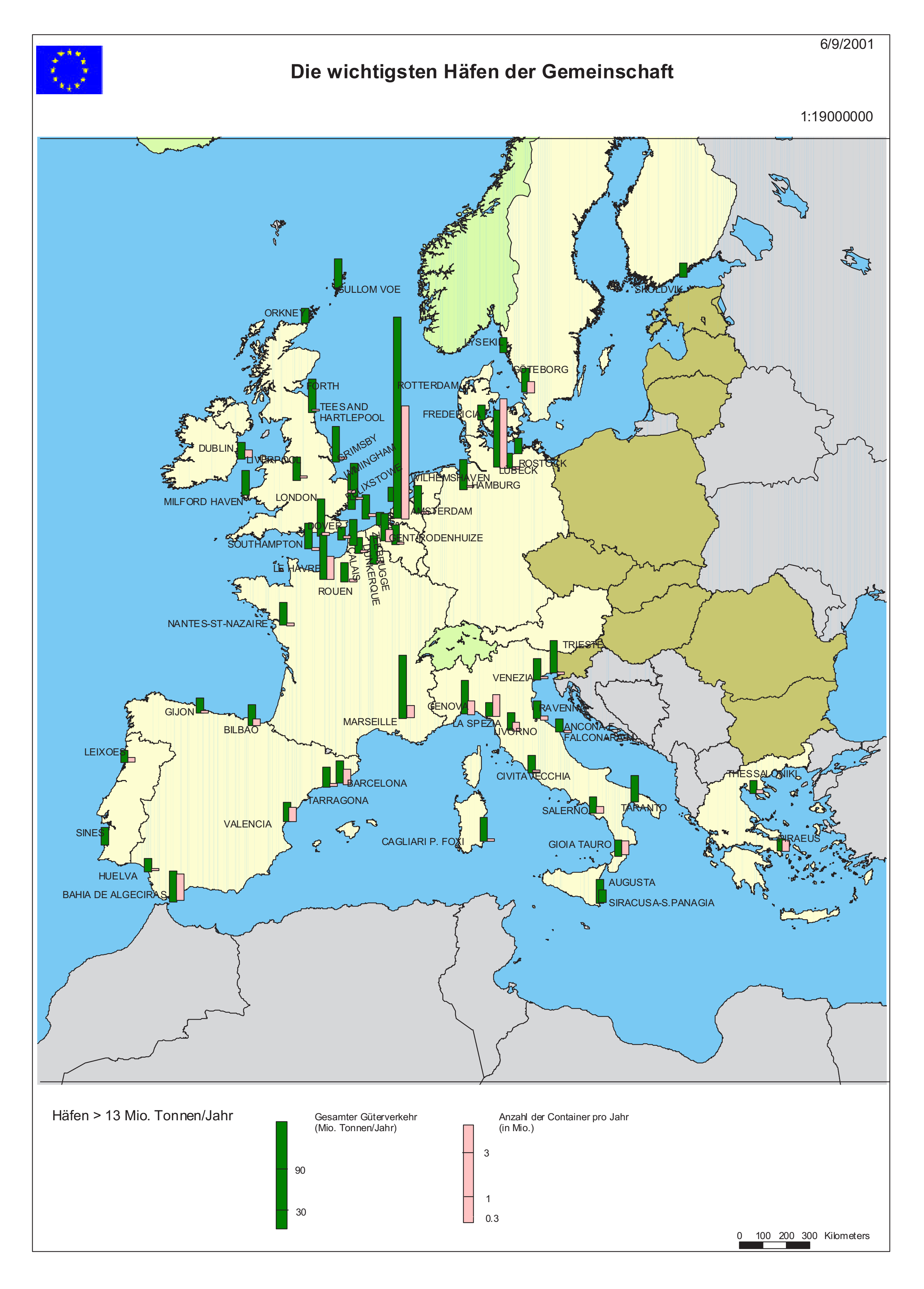
Der innergemeinschaftliche Seeverkehr und die Binnenschiffahrt sind zwei Schlüsselelemente der Intermodalität, die es ermöglichen, die wachsende Überlastung von Straßen und Schiene und die Luftverschmutzung zu bekämpfen. Die beiden Verkehrsträger sind bislang nicht genug ausgelastet, obwohl die Gemeinschaft über ein unschätzbares Potential (35 000 km Küste und Hunderte von See- und Binnenhäfen) und praktisch unbegrenzte Beförderungskapazitäten verfügt.

Ihre Wiederbelebung erfordert jedoch die Schaffung von „Hochgeschwindigkeitsseewegen“ und ein Angebot an leistungsfähigen und vereinfachten Diensten. Die Festlegung dieser transeuropäischen Seeverkehrsnetze dürfte erleichtert werden durch den Vorrang, der auf nationaler Ebene, insbesondere an den Atlantik- und Mittelmeerküsten, den gut an das Landverkehrsnetz angeschlossenen Häfen gewährt wird, die für die Entwicklung einer echten Logistikkette in Frage kommen.

1. Ausbau der Hochgeschwindigkeitsseewege

Den Kurzstreckenseeverkehr gibt es seit langer Zeit, wie die zahlreichen Schiffswracks aus römischer Zeit im Mittelmeer bezeugen. 41 % des Güterverkehrs in der Gemeinschaft entfallen auf den Kurzstreckenseeverkehr[35]. Er ist der einzige

[35] Dieser Anteil wird für 2010 auf 40 % geschätzt. Der Anteil der Binnenschifffahrt ist von 5 % im Jahr 1990 auf 4 % 1998 gestiegen und wird sich 2010 auf 3 % belaufen.


6/9/2001
Die wichtigsten Häfen der Gemeinschaft
1:19000000
SULLOM VOE
ORKNEY
FORTH
TEESAND
HARTLEPOOL
DUBLIN
LIVERPOOL
GRIMSBY
IMMINGHAM
FELIXSTOWE
LONDON
MILFORD HAVEN
DOVER
SOUTHAMPTON
LE HAVRE
ROUEN
CALAIS
DUNKERQUE
ZEEBRUGGE
GENT
RODENHUIZE
AMSTERDAM
ROTTERDAM
WILHELMSHAVEN
HAMBURG
LÜBECK
ROSTOCK
FREDERICIA
LYSEKIL
GÖTEBORG
SKOLDVIK
NANTES-ST-NAZAIRE
GIJON
BILBAO
LEIXOES
SINES
HUELVA
BAHIA DE ALGECIRAS
VALENCIA
TARRAGONA
BARCELONA
MARSEILLE
GENOVA
LA SPEZIA
LIVORNO
CIVITAVECCHIA
CAGLIARI P. FOXI
VENEZIA
TRIESTE
RAVENNA
ANCONA
FALCONARA
SALERNO
TARANTO
GIOIA TAURO
AUGUSTA
SIRACUSA-S.PANAGIA
THESSALONIKI
PIRAEUS
Häfen > 13 Mio. Tonnen/Jahr
Gesamter Güterverkehr
(Mio. Tonnen/Jahr)
90
30
Anzahl der Container pro Jahr
(in Mio.)
3
1
0.3
0 100 200 300 Kilometers

Verkehrsträger mit ähnlichen Zuwachsraten (+27 % zwischen 1990 und 1998) wie im Straßenverkehr (+35 %). Ausgedrückt in Tonnenkilometern hat sich das Beförderungsvolumen zwischen 1979 und 1990 um einen Faktor von 2,5 erhöht, was 44 % des Gesamtvolumens und 23 % des Gesamtwertes der innerhalb der Gemeinschaft beförderten Güter entspricht. Beispiele leistungsfähiger Dienste sind der Schiffsverkehr zwischen Südschweden und Hamburg, zwischen Antwerpen und Rotterdam oder zwischen Südostengland und dem Binnenhafen Duisburg. Die derzeitige Verkehrsleistung bleibt in Europa aber weit hinter der potenziellen Kapazität zurück. Der Seeverkehr dient nicht nur der Beförderung von Gütern von einem Kontinent zu einem anderen, sondern stellt auch eine **wirklich wettbewerbsfähige Alternative zum Landverkehr** dar.

Bei der Containerbeförderung hat vor einem Jahr eine italienische Gesellschaft einen Verkehrsdienst zwischen den Häfen von Genua und Barcelona gestartet, wobei dank des Einsatzes schneller Schiffe in 12 Stunden der gesamte LKW, d.h. Anhänger und Zugmaschine, befördert wird. Dieser neue Dienst, der Schnelligkeit und Pünktlichkeit verbindet, ist relativ erfolgreich und ermöglicht es den Straßengüterverkehrsunternehmen, zu wettbewerbsfähigen Preisen die Benutzung einiger der am meisten überlasteten Autobahnen in Europa zu vermeiden. Dieses Beispiel belegt, dass Lösungen dieser Art auch auf andere Ziele ausgedehnt werden könnten. Dabei wird die Kapazität des Seeverkehrs mit der Flexibilität des Straßenverkehrs kombiniert[36].

Aus diesem Grund sollen bestimmte Seeverbindungen, insbesondere jene, die eine Umgehung von Engpässen wie den Alpen und den Pyrenäen ermöglichen, genauso zum transeuropäischen Netze gehören wie die Autobahnen oder Schienenwege. Auf nationaler Ebene müssen Seeverkehrsverbindungen zwischen europäischen Häfen ausgewählt werden, um beispielsweise die Netze zwischen Frankreich und Spanien oder Frankreich und dem Vereinigten Königreich zu fördern. Ebenso müssen solche Verbindungen zwischen Deutschland und Polen angeregt werden. Diese Verbindungen entwickeln sich jedoch nicht spontan, sondern sie müssen – auf Vorschlag der Mitgliedstaaten – durch die Zuweisung europäischer Finanzmittel („Marco Polo“, Strukturfonds) „benannt“ werden, um ihre Entstehung zu fördern und attraktive wirtschaftliche Aussichten sicherzustellen.

Karte der wichtigsten europäischen Häfen für den Güterumschlag

Es bleibt jedoch festzustellen, dass dies noch nicht immer der Fall ist. 75 % des von Finnland nach Italien ausgeführten Holzes wird durch Deutschland und über die Alpen befördert, obwohl ein Seetransport möglich wäre.

Die EU verfügt im Übrigen über einen gewichtigen natürlichen Vorteil, nämlich ein dichtes Netz an natürlichen Fließgewässern und Kanälen, die die in den Atlantik und

36 Eine kürzlich von Grimaldi im Rahmen des Europäischen Programms zur Klimaänderung, Arbeitsgruppe Verkehr, Themengruppe 3, durchgeführte Studie mit dem Titel „REDUCING CO_2 EMISSIONS IN EUROPE THROUGH A DOOR-TO-DOOR SERVICE BASED ON SHORT SEA SHIPPING“ hat gezeigt, dass die auf dem Kurzstreckenseeverkehr basierende intermodale Beförderung 2,5-mal weniger umweltschädigend war (gemessen an den CO_2-Emissionen) als die Beförderung im Straßenverkehr auf der gleichen Strecke.



die Nordsee fließenden Flüsse[37] miteinander verbinden und über den Rhein-Main-Donaukanal seit kurzem auch den Zugang zum Donaubecken gewähren. In den sechs Ländern der EU, die an dieses Netz angebunden sind, macht der Binnenschiffsverkehr 9 % des Güterverkehrs aus. Rechnet man die Beitrittsländer und das Donaubecken bis zum Schwarzen Meer hinzu, erfasst dieses Netz, auf dem jährlich 425 Mio. Güter transportiert werden, 12 Länder.

Karte der Binnenwasserstraßen in Europa

Der Binnenschiffsverkehr ist ein natürlicher Partner des Seeverkehrs. Er spielt eine zunehmend wichtige Rolle für die großen Häfen der Nordsee, wo ein Großteil der Containerfrachten auf Binnenschiffe verladen wird oder von Binnenschiffen auf Seeschiffe umgeladen wird. Die Einzugsgebiete der Rhone, des Po oder des Duro in Ländern, die nicht an das nordwesteuropäische Netz angeschlossen sind, gewinnen in der Regionalschifffahrt, aber auch für den See-/Flussverkehr an Bedeutung. Letzterer verzeichnet dank des technischen Fortschritts bei der Entwicklung von Schiffen, die sowohl auf Flüssen als auch auf See eingesetzt werden können, einen Aufschwung.

Der Binnenschiffsverkehr ist ein energiesparendes, lärmarmes und raumsparendes Verkehrsmittel.

Hinsichtlich der Energieeffizienz[38] können mit einem Kilogramm Kraftstoff 50 Tonnen pro LKW-Kilometer, 97 Tonnen pro Eisenbahnkilometer und 127 Tonnen pro Schiffskilometer verfrachtet werden.

Der Binnenschiffsverkehr ist zudem sehr sicher, was ihn gerade für Gefahrguttransporte (Chemikalien) prädestiniert. Die Unfallzahlen liegen umgelegt auf das Transportvolumen praktisch bei Null. Der Binnenschiffsverkehr ist zuverlässig und für den Transport von großen Massen an Billiggütern über lange Strecken besonders geeignet (Schwerlasten, industrielle Massenfrachten, Bauprodukte, Abfall). In einem halben Tag kann ungeachtet der Verkehrsbedingungen im Gegensatz zu anderen Verkehrsträgern eine Ladung vom 225 km entfernten Duisburg nach Rotterdam gebracht werden. Auf geeigneten Strecken stellt der Binnenschiffsverkehr somit eine sehr wettbewerbsfähige Alternative zum Straßen- und Schienenverkehr dar, der im Zuge der Erweiterung der Europäischen Union zu einer erheblichen Entlastung der Ost-West-Verkehrsachsen beitragen könnte.

---

37 Seine, Rhein, Maas, Schelde, Elbe und Oder.

38 Quelle: ADEME (Agence française de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, französisches Umwelt- und Energiebüro).

Ferner sind die Infrastruktur und die Schiffe nicht ausgelastet. Sie könnten ohne weiteres ein wesentlich höheres Gütervolumen bewältigen. Das erklärt sich insbesondere dadurch, dass die nationale Politik der Infrastrukturinvestitionen häufig anderen Verkehrsträgern den Vorzug gegeben und die Binnenschifffahrtsstraßen sowie die Beseitigung vorhandener Engpässe im Netz vernachlässigt hat. Darüber hinaus kann sich, wie die Aufgabe von Paradeprojekten wie des Rhein-Rhône-Kanals zeigt, jedes neue Kanalbauvorhaben negativ auf das Ökosystem auswirken, was genauestens zu untersuchen ist.

2. Ein innovatives Leistungsangebot

Für die weitere Entwicklung des Binnenschiffs- und Kurzstreckenseeverkehrs ist auch ein effizienter Hafendienst erforderlich, der auf den Grundsätzen des kontrollierten Wettbewerbs beruht.

In den 90er Jahren nahmen die als Zubringerhäfen oder Drehscheiben fungierenden Häfen, die sozusagen als Vorhäfen Europas dienen und wo die Schiffe der großen internationalen Schifffahrtsgesellschaften möglichst kurz Halt machen, um Container zu laden oder zu entladen, ihren Aufschwung. Die vorherrschende Rolle der Häfen des „Northern Range“ im Containerverkehr von Le Havre bis Hamburg – mit einem Hinterland von 1200 bis 1300 km – war einer der **Gründe für die Zunahme des Nord-Süd-Verkehrs in Europa auf bereits ausgelasteten Achsen**. Die Nutzung dieser Häfen beruht auf dem besseren Preis-Leistungs-Verhältnis der angebotenen Hafendienste, vor allem dank moderner und leistungsfähiger Ausrüstungen, wie das in Antwerpen, Rotterdam und Hamburg der Fall ist. Außerdem werden sie häufiger von Schiffen aus dem außereuropäischen Ausland angelaufen.

Die Gemeinschaftsregelungen ermöglichen den Dienstleistern zwar bereits den Zugang zum Hafendienstmarkt, doch kann dieses Recht oft nicht in zufriedenstellender Weise ausgeübt werden. Daher hat die Kommission im Februar 2001 einen neuen Rechtsrahmen vorgeschlagen, um neue, klarere Regeln aufzustellen für einen hohen Qualitätsstandard am Markt für **Hafendienste** (Lotsendienst, Umschlag, Stauerei) und mehr Transparenz bei den Verfahrensregeln herzustellen. Darüber hinaus sollte die **Betriebsregeln der Häfen** vereinfacht werden, damit die Hafenbehörde nicht gleichzeitig Richter und an der Hafenverwaltung Beteiligter ist.

Die Erfahrung zeigt, dass im Kurzstreckenseeverkehr effiziente, integrierte gewerbliche Dienstleistungen erforderlich sind. Die Tätigkeiten aller Akteure der Logistikkette (Verlader, Schiffe oder jeder andere Akteur des Schifffahrtssektors sowie Straßengüterverkehrs-, Schienengüterverkehrs- und Binnenschifffahrtsunternehmer) sollten in einer **Zentralstelle** zusammengefasst werden, die die intermodale Beförderung und die Nutzung des See- und Binnenschiffsverkehrs ermöglicht, die ebenso zuverlässig, flexibel und einfach zu nutzen sind wie der Straßengüterverkehr.

Die Entwicklung fortgeschrittener Telematikdienste in den Häfen kann ebenfalls zu einer erhöhten Zuverlässigkeit und Sicherheit des Betriebs beitragen. Die aktive Zusammenarbeit der verschiedenen Beteiligten, besonders durch den elektronischen Datenaustausch, führt zu Verbesserungen bei der Qualität und Effizienz der intermodalen Verkehrskette.

Dank einer Reihe von Gemeinschaftsmaßnahmen, insbesondere zur Modernisierung der Flotte und völligen Öffnung des Binnenschifffahrtsmarktes, konnten in den letzten zwei Jahren in diesem Sektor in den meisten Ländern mit einem weitläufigen Binnenwasserstraßennetz Wachstumsraten von über 10 % erzielt werden. Am dynamischsten war der Containerverkehr, aber auch der Verkehr in bestimmten vielversprechenden Marktnischen wie dem Abfalltransport. Mit der Modernisierung und Diversifizierung der Flotte wurde insbesondere erreicht, dass die Kundenanforderungen besser berücksichtigt werden konnten.

Ein System mit Grenzen

Küstenschiffe, die von belgischen oder niederländischen Häfen aus in das europäische Schifffahrtsstraßennetz einfahren wollen, müssen zunächst Küstenhäfen dieser beiden Länder anlaufen, um zollrechtliche Transitformalitäten zu erledigen. Sie müssen halten (mit Zeitverlust) und ohne Gegenleistungen ***Hafengebühren*** *entrichten. Diese Verkehrsträger sind dadurch im Wettbewerb mit anderen benachteiligt, die nicht diesen veralteten Bestimmungen unterliegen. Eine pragmatische Lösung bestände darin, in der Gemeinschaft ein „advance electronic reporting“-System zu entwickeln und zuzulassen und das in Schweden und Portugal bereits verwendete „inland customs clearance“-System einzuführen. Diese elektronischen Datenaustauschsysteme (EDI) ermöglichen einen Zeitgewinn und eine Kostensenkung. Ähnliche Probleme treten in Frankreich auf. Die Hafenbehörden versuchen, auch andere indirekte Möglichkeiten ausfindig zu machen, um Küstenschiffe im See-/Flussverkehr zur Zahlung von Hafengebühren zu zwingen, beispielsweise durch die Vorschrift, einen Lotsen an Bord nehmen zu müssen.*

Trotz der stetigen Fortschritte bei der Erneuerung der Flotte und der vollständigen Öffnung des Binnenschifffahrtsmarkts könnten die Binnenschiffe noch besser genutzt werden. So sind noch einige Hindernisse vorhanden, was die Infrastruktur anbelangt (Engpässe, unpassende Lichtraumprofile, Höhe von Brücken, Schleusenbetrieb, fehlende Umschlagsausrüstung, usw.), und diese Hindernisse stehen einem das ganze Jahr über erfolgenden Schiffsverkehr im Wege. Darüber hinaus behindern unterschiedliche rechtliche Regelungen vor allem im Bereich der technischen Vorschriften für Schiffe oder Schifferpatente den freien Schiffsverkehr.

Die Zuverlässigkeit, Wirksamkeit und Verfügbarkeit dieses Verkehrsträgers müssen folgendermaßen verbessert werden:

– **Beseitigung von Engpässen**, Anpassung des Lichtraumprofils, Herstellung fehlender Verbindungen, erneute Nutzung von nicht mehr genutzten Binnenschifffahrtsstraßen für den Güterverkehr, **Schaffung von Flussverbindungen und neuen Umschlagseinrichtungen**

– **Einsatz von leistungsfähigen Navigations- und Kommunikationsgeräten** im Schifffahrtsstraßennetz

– **Vereinheitlichung der technischen Vorschriften** für das gesamte Schifffahrtsstraßennetz der Gemeinschaft, mit der bereits begonnen wurde

– **Vollständigere Harmonisierung der Schifferpatente** für das gesamte Schifffahrtsstraßennetz der Gemeinschaft, darunter auch für den Rhein. Die Kommission wird 2002 einen dahingehenden Vorschlag vorlegen.

– **Harmonisierung der Ruhezeiten**, der Anforderungen für die Schiffsmannschaften, für die Zusammensetzung der Schiffsmannschaften und für die Fahrtzeiten von Schiffen in der Binnenschiffahrt. Die Kommission wird 2002 einen dahingehenden Vorschlag vorlegen.

B. Unterstützung des intermodalen Betriebs: das neue Programm Marco Polo

Im Rahmen des 1992 geschaffenen PACT-Programms[39] wurden zahlreiche Initiativen entwickelt, da zwischen 1992 und 2000 trotz der bescheidenen Haushaltsmittel (53 Millionen Euro im Zeitraum 1992-2001) 167 konkrete Projekte gestartet wurden.

Einige Erfolge von PACT

- *Eine neue kombinierte Bahn/Schiffsverbindung zwischen Schweden und Italien über Deutschland und Österreich. Dadurch werden die stark befahrenen Straßenverbindungen um ca. 500 000 Tonnen Fracht entlastet und die Wegezeiten um bis zu 48 Stunden verkürzt.*
- *Einrichtung von Schienen-Luftfracht-Diensten zwischen den Flughäfen Schiphol (Amsterdam) und Mailand, die bereits im ersten Jahr 45 Luftfrachtpaletten wöchentlich von der Straße abziehen konnten.*
- *Eine Binnenschiffsverbindung zwischen Lille und Rotterdam, die täglich ca. 50 LKW in einem stark befahrenen Straßenverkehrskorridor ersetzt.*
- *Ein Seeverkehrsdienst zwischen La Rochelle-Le Havre und Rotterdam, durch den binnen drei Jahren 643 000 Tonnen Fracht von der Straße auf Seeschiffe umgeleitet wurden.*
- *Eine kombinierte Bahn/Schiffsverbindung zwischen Spanien und Deutschland, die jährlich 6 500 LKW-Fahrten auf überlasteten Staßenverkehrsachsen überflüssig macht.*
- *Einrichtung eines Informationssystems zur Frachtverfolgung, das Mitteilungen in verschiedenen Sprachen in eine gemeinsame Sprache übersetzt und das über das Internet öffentlich zugänglich ist.*

Die Kommission beabsichtigt, das PACT-Programm, das im Dezember 2001 ausläuft, durch ein neues Programm zur Förderung der Intermodalität mit Namen „Marco Polo“ zu ersetzen. Nach dem derzeitigen Stand der Finanzplanung[40] erlauben die verfügbaren Mittel eine jährliche Mittelausstattung in Höhe von etwa 30 Millionen Euro über einen Zeitraum von vier Jahren. „Marco Polo“ wird für alle einschlägigen Vorschläge zur Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf andere, umweltfreundlichere Verkehrsträger offen sein. **Es werden Anstrengungen unternommen, um die Vorteile des Kurzstreckenseeverkehrs zur Geltung zu bringen.**

Drei Hauptförderziele sind vorgesehen:

– Das erste Ziel betrifft Initiativen der Akteure am Logistikmarkt. Auf Vorschlag der Akteure wird der Schwerpunkt auf Startbeihilfen für neue Verkehrsdienste

[39] Programm von Pilotaktionen für den kombinierten Verkehr (Pilot Actions for Combined Transport).
[40] Rubrik 3 (interne Politik).

liegen, die wirtschaftlich rentabel sind und für einen Umstieg von der Straße auf andere Verkehrsträger in erheblichem Umfang sorgen, ohne notwendigerweise neue Technologien einzusetzen. Die Finanzhilfen der Gemeinschaft werden auf die Startphase dieser Dienste begrenzt sein.

– Das zweite Ziel ist die Verbesserung des Funktionierens der Intermodalkette insgesamt.

– Das dritte Ziel schließlich betrifft die Innovation durch Zusammenarbeit und Verbreitung vorbildlicher Methoden in diesem Sektor.

Ergänzend zum Marco-Polo-Programm wird die Kommission Maßnahmen ergreifen, um die Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaftsflotten zu stärken.

Der wachsende internationale Wettbewerbsdruck hat die Mitgliedstaaten zu ungeordneten Initiativen veranlasst, die zur Wahrung ihrer Interessen im Seeverkehr und zur Erhaltung der Arbeitsplätze in diesem Sektor dienen sollen. Die Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen im Seeverkehr von 1997 haben es den Mitgliedstaaten ermöglicht, eine Reihe von Maßnahmen zu treffen, die im Allgemeinen positive Auswirkungen auf die „Repatriierung“ der Gemeinschaftsflotte hatten. Nachdem Lehren gezogen wurden im Hinblick auf die Maßnahmen, die am besten zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Flotte geeignet sind, ist eine Änderung dieser Leitlinien im Jahr 2002 geplant, um das koordinierte Tätigwerden der Mitgliedstaaten zu erleichtern, sodass Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden.

C. Schaffung günstiger technischer Voraussetzungen

Grenzen sind den meisten Verkehrsträgern, wie der Schiene und dem Binnenschiffs- und Seeverkehr dort gesetzt, wo es um die Güterbeförderung von Haus zu Haus geht. Durch das Umladen entstehen Zeitverluste und Zusatzkosten, ihre Wettbewerbsfähigkeit leidet darunter und die Straße profitiert von einem weitverzweigten Netz, auf dem Güter praktisch überallhin befördert werden können.

Die technische Forschung hat zu zahlreichen Innovationen im Bereich logistischer Konzepte und Systeme geführt. Viele von ihnen sind jedoch nie über das Papier oder die Prototypphase hinausgekommen, da sie oft nur ein einziges der Intermodalkette betrafen. Forschung und Entwicklung müssen von jetzt an unbedingt auf die Integration und kohärente Validierung der innovativsten Konzepte und Systeme abstellen. Die für Fahrzeuge und Umschlageinrichtungen, Kommunikation und Verwaltung entwickelten Schlüsseltechnologien müssen unter praktischen und technisch abgestimmten Bedingungen getestet werden.

Damit die Forschung Früchte trägt, müssen technisch günstige Voraussetzungen für die Tätigkeit des Güterverkehrskonsolidators geschaffen und die Ladeeinheiten standardisiert werden.

1. Förderung der Tätigkeit des Güterverkehrskonsolidators

Im Güterverkehr ist die Auswahl des leistungsfähigsten Verkehrsträgers in der Transportkette, entsprechend den jeweils geltenden Kriterien, die Aufgabe des „Organisators“ der Verkehrsströme, Hier beginnt sich ein neues Berufsfeld abzuzeichnen, das des Güterverkehrskonsolidators. Ähnlich wie in der weltweiten

Beförderung von Paketen muss sich ein **neuer Beruf für die integrierte Güterbeförderung vollständiger Ladungen** (etwa über 5 Tonnen) herausbilden. Diese Güterverkehrskonsolidatoren müssen in der Lage sein, auf europäischer und globaler Ebene die spezifischen Qualitäten der einzelnen Verkehrsträger zu kombinieren, um ihren Kunden und damit der Allgemeinheit die beste Dienstleistung in Bezug auf Effizienz der Beförderung, Preis und Umweltauswirkungen (wirtschaftlich, ökologisch, energetisch usw.) bieten zu können.

Wie das Europäische Parlament bereits zum Ausdruck gebracht hat[41], muss für die Entwicklung dieses Berufs ein „einheitlicher, transparenter und leicht anwendbarer" Rahmen gelten, wobei insbesondere die Verantwortung innerhalb der gesamten Logistik- und Beförderungskette und die Ausstellung entsprechender Beförderungsdokumente hervorgehoben werden. Die Kommission wird im Jahr 2003 einen dahingehenden Vorschlag unterbreiten.

2. Standardisierung der Container und Wechselbehälter

Die traditionellen Seecontainer entsprechen nicht alle dem Bedarf der Verlader. Sie sind vor allem nicht breit genug, um zwei genormte Paletten unterzubringen. Außerdem würde die Entwicklung großer Container, die von amerikanischen und asiatischen Unternehmen im weltweiten Export eingesetzt werden, bei der Endablieferung bestimmte Sicherheitsprobleme auf europäischen Straßen mit sich bringen.

Aus diesem Grund haben die europäischen Landverkehrsunternehmen größere, für die Palettenbeförderung geeignete Kisten entwickelt: Wechselbehälter, die bei der Endauslieferung keine Problem bereiten. Die meisten dieser Behälter können leicht zwischen Schiene und Straße umgeladen werden. Sie sind größer als die Container und können leicht auf Paletten befördert werden, doch sind sie empfindlicher und können nicht übereinander gestapelt werden. Daher müssen neue, genormte Ladeeinheiten entwickelt werden, die die Vorteile der Container und der Wechselbehälter in sich vereinen und optimal für den Umschlag zwischen den Verkehrsträgern geeignet sind. Die Kommission beabsichtigt, dieses Thema, das bereits in Berichten von Abgeordneten angeschnitten wurde[42], im Rahmen des Sechsten Forschungsrahmenprogramms weiterzuentwickeln. **Sie behält sich die Möglichkeit vor, 2003 einen Vorschlag zur Harmonisierung vorzulegen.**

Die Kommission schlägt folgendes Arbeitsprogramm vor:

– Einbeziehung des Konzepts der Hochgeschwindigkeitsseewege in die künftige Überarbeitung der transeuropäischen Netze;

– Schaffung eines neuen Programms „Marco Polo", das spätestens 2003 anläuft und der Förderung der Intermodalität dient;

– Förderung der Tätigkeit des Güterverkehrskonsolidators und Normierung der Ladeeinheiten (Container und Wechselbehälter); entsprechende Vorschläge werden 2003 vorgelegt;

Verbesserung der Lage des Binnenschiffsverkehrs durch die gegenseitige Anerkennung der Schifferpatente im gesamten Binnenwasserstraßennetz der Gemeinschaft und einen Gedankenaustausch mit den Sozialpartnern über die sozialen Mindestnormen in Bezug auf Besatzungen, Fahr- und Arbeitszeiten.

TEIL 2: ENGPÄSSE BESEITIGEN

Das Verkehrsaufkommen wächst schneller als die Wirtschaft; daher stellen das Weiterbestehen bzw. die Auswirkungen einiger Engpässe auf den großen internationalen Verkehrsachsen für das europäische Verkehrssystem ein großes Problem dar. In Stadtnähe, bei natürlichen Hindernissen oder an Grenzen: Engpässe gibt es bei allen Verkehrsträgern.

Ohne einen Infrastrukturverbund, der keine Engpässe mehr aufweist und den freien Verkehr von Personen und Waren physisch möglich macht, bleiben der Binnenmarkt und der territoriale Zusammenhalt der Union unvollständig.

Vorhersehbare Engpässe

Bei den existierenden Verkehrsnetzen sind in Grenzgebieten noch streng national ausgerichtete, z.T. bis ins 19. Jahrhundert zurückreichende Prinzipien zu erkennen, die bei ihrem Bau bestimmend waren. Deren absurde Folgen sind z.B. in der Gemeinde Wattrelos (Frankreich) zu beobachten, die über keinen Anschluss an das belgische Autobahnnetz verfügt, von dem sie nicht einmal 100 m entfernt liegt. Kehl und Straßburg (deutsch-französische Grenze) sind immer noch allein durch eine einspurige Straße mit geringer Aufnahmefähigkeit verbunden, die über die enge Rheinbrücke führt. In den Pyrenäen setzen sich die zweispurigen nationalen Fahrbahnen jeweils in einspurigen Straßen fort. Die Engpässe sind aber nicht auf die Grenzen beschränkt: In Bordeaux läuft der gesamte Schienenverkehr (TGV, Regionalzüge und Güterzüge) von Nordeuropa nach Spanien, in die Pyrenäen und in die Region Toulouse über eine zweigleisige, weit über hundert Jahre alte Brücke. Auch auf Straßen und Autobahnen treffen lokaler und interregionaler bzw. internationaler Verkehr zusammen und es entsteht – aufgrund fehlender Brücken – der gefürchtete „Stau von Bordeaux“. In Bezug auf Verkehrsmanagement und Information der Benutzer sind bei diesen Verkehrsachsen kaum Bemühungen zu erkennen. Ein weiterer bekannter Engpass unter vielen ist auf den Rückstand beim Bau der Schleuse von Lanaye zurückzuführen, weshalb noch keine Verbindung zwischen Maas und Rhein und mit bestimmten Donauabschnitten (Straubing-Vilshofen) besteht.

Paradoxerweise existieren diese Engpässe noch immer, obwohl die EU für das transeuropäische Verkehrsnetz ehrgeizige Ziele verfolgt. Aufgrund des Vertrags von Maastricht ist die Gemeinschaft zuständig für den Bau bzw. Ausbau des transeuropäischen Netzes und verfügt über die Mittel dazu. 1993 bemühte sich die Kommission, dem TEN-V eine hohe Priorität zu verschaffen, insbesondere durch das Weißbuch zu Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung. Verkehrsnetze beruhten zunächst im Wesentlichen auf zusammengefügten nationalen Infrastrukturplanungen, insbesondere beim herkömmlichen Bahnverkehr und beim Straßennetz. Die Staats- und Regierungschefs haben dieser Politik Impulse gegeben, insbesondere durch die Einsetzung einer Gruppe ihrer persönlichen Vertreter 1994, die bereits bestehende Prioritäten der Mitgliedstaaten gesammelt und eine Reihe vorrangiger Projekte ausgewählt haben. Es handelt sich um die bekannten Projekte des Europäischen Rates von Essen, auf die sich in der Folge ein Teil der Investitionen konzentrierten[43].

---

[43] Die Gruppe der persönlichen Vertreter der Staats- und Regierungschefs (Christophersen-Gruppe) wählte als Vorgehensweise die Sammlung der auf nationaler Ebene existierenden Prioritäten (Bottom-

1996 verabschiedeten Parlament und Rat eine Entscheidung mit ersten Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes. Darin wurden die vorrangigen Projekte von Essen in einem einheitlichen Rahmen zusammengefasst, ferner Netzpläne und Kriterien für alle Verkehrsträger, anhand derer weitere Projekte von gemeinsamem Interesse ermittelt werden können. Diese Leitlinien enthalten somit die Projekte, die einen beträchtlichen Anteil der von der Union für Infrastrukturmaßnahmen bereitgestellten Finanzmittel (Haushaltslinie für das transeuropäische Verkehrsnetz, Kohäsionsfonds, Strukturfonds)[44] sowie der Mittel der Europäischen Investitionsbank beanspruchen. Die in diesen Leitlinien festgelegten globalen Zielsetzungen dienen auch als Bezug für andere Gemeinschaftsvorschriften für den internationalen Verkehr (Wochenendfahrverbot) oder die Interoperabilität der Netze (Bahn).

Heute ist ist allerdings festzustellen, dass der Ausbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes weder einheitlich noch rasch von statten geht. **Knapp 20 % der in der Entscheidung des Jahres 1996 vorgesehenen Infrastrukturen wurden gebaut.** Daher ist die Frage berechtigt, ob das Netz zum vorgesehenen Zeitpunkt (2010) fertig gestellt werden kann. Bei der Anpassung des Niveaus der Straßennetze weniger entwickelter Regionen und von Ländern, die Mittel aus dem Kohäsionsfonds erhalten, an das der anderen Regionen bzw. Länder wurden gemäß dem zweiten Bericht über den Zusammenhalt allerdings konkrete Fortschritte erzielt. Ferner wurden auch einige Großprojekte (feste Verbindung Öresund, Flughafen Malpensa) den Zusagen entsprechend durchgeführt. Bei den anderen Verkehrsträgern bleibt jedoch noch viel zu tun. Heute sind kaum 2800 km neuer Bahnlinien für den Hochgeschwindigkeitsverkehr in Betrieb. Beim derzeitigen Tempo der Arbeiten würden die 1996 geplanten 12600 km Hochgeschwindigkeitsstrecken erst in zwanzig Jahren fertiggestellt. Dieser Rückstand ist auf die auf lokaler Ebene vorhandene Zurückhaltung beim Bau neuer Infrastrukturen sowie auf das Fehlen eines integrierten Konzepts bei der Planung, Evaluierung und Finanzierung grenzüberschreitender Infrastrukturen zurückzuführen, aber auch auf die immer geringeren öffentlichen Mittel, da generell im Verkehrsinfrastrukturbereich weniger investiert wird (1970: 1,5 % des BIP, 1995: ca. 1 % des BIP).

Trotzdem muss – ungeachtet der Verzögerung einiger Projekte – das transeuropäische Verkehrsnetz weiterhin unterstützt werden, da es einen wichtigen Faktor der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie darstellt und eine bessere Anbindung der Randregionen an die zentralen Märkte der EU ermöglicht.

Die Kommission beabsichtigt daher, eine Überprüfung der Leitlinien für das transeuropäische Netz in zwei Stufen vorzuschlagen.

---

up-Konzept) anstelle eines Top-down-Konzepts, bei dem zunächst europäische Prioritäten ermittelt werden.

44 Die für den Zeitraum 2000-2006 über die verschiedenen Finanzinstrumente für Projekte von gemeinsamem Interesse im Rahmen des transeuropäischen Verkehrsnetzes von der Gemeinschaft bereit gestellten Finanzmittel werden auf 18 Milliarden Euro veranschlagt.

In der ersten Stufe 2001 wird eine begrenzte Anpassung der geltenden Leitlinien entsprechend Artikel 21 der Entscheidung über die Leitlinien angestrebt[45]. Diese Überprüfung, die die Kommission bereits 1999 hätte vorschlagen müssen, soll nicht Anlass für eine Vervielfältigung neuer Infrastrukturtrassen sein, deren Finanzierung nicht gesichert ist. Sie wird sich auf die Beseitigung der bereits bekannten Engpässe auf den Hauptverkehrsachsen und den Ausbau vorrangiger Verkehrswege konzentrieren, um den durch die EU-Erweiterung insbesondere in den Grenzregionen zu erwartenden Verkehrsstrom aufzufangen und die Zugänglichkeit von Regionen in Randlage zu verbessern. In diesem Zusammenhang ist die Liste der 14 vorrangigen Vorhaben, die der Europäische Rat von Essen festgelegt hatte, zu aktualisieren, wie dies das Europäische Parlament mehrfach gefordert und die Kommission seit 1997 zugesagt hat.

In der zweiten Stufe 2004 wird eine umfangreichere Überprüfung erfolgen, bei der – insbesondere auf der Grundlage der Reaktionen auf das vorliegende Weißbuch – die Einführung des Konzepts der Hochgeschwindigkeitsseewege und der Ausbau der Flughafenkapazitäten vorgeschlagen werden wird, ebenso wie die Einbeziehung der Abschnitte gesamteuropäischer Korridore, die auf dem Gebiet der Beitrittsländer, einschließlich der Länder, die zu dem Zeitpunkt noch nicht Mitglied der Europäischen Union sind, liegen. Es wird dabei darum gehen, sich auf ein primäres Netz zu konzentrieren, das die wichtigsten Infrastrukturen für den grenzüberschreitenden Verkehr und den Zusammenhang auf der Ebene des Kontinents umfasst[46].

In diesem Zusammenhang wird die Kommission die Einführung eines **Konzepts zur Erklärung eines europäischen Interesses** erwägen, die erfolgen kann, wenn eine Infrastruktur für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts und die Beseitigung von Engpässen als von strategischer Bedeutung anzusehen ist, auf nationaler oder lokaler Ebene aber nicht von demselben Interesse ist. Bei diesem Verfahren sollen die Standpunkte verschiedener Beteiligter auf lokaler, nationaler und europäischer Ebene einander angenähert werden.

In der allernächsten Zukunft soll sich die Überprüfung des transeuropäischen Netzes[47] auf die Beseitigung der Engpässe auf den Hauptverkehrsachsen konzentrieren. Unabhängig von der Frage der Trassierung einiger vorrangiger Infrastrukturen ist das Hauptproblem die Regelung der Finanzierungsschwierigkeiten, zu der das Weißbuch konkrete Vorschläge enthält, insbesondere zum Finanzierungsausgleich.

I. ENTLASTUNG DER GROSSEN VERKEHRSACHSEN

Die überarbeiteten Leitlinien der Gemeinschaft für das transeuropäische Verkehrsnetz müssen Teil einer ökologisch tragbaren Politik sein, die – wie der Europäische Rat in Göteborg betonte – *„der Verkehrsüberlastung ... entgegenwirken und die Verwendung umweltfreundlicher Verkehrsmittel ... fördern“* muss. Daher müssen mit den Leitlinien die Maßnahmen der Gemeinschaft neu ausgerichtet

---

45 Nach Artikel 21 der Entscheidung 1692/96/EG ist vorgesehen, die Leitlinien an die Wirtschaftsentwicklung und an die Entwicklung der Technologien im Verkehrssektor, insbesondere im Eisenbahnverkehr, anzupassen.

46 Siehe den die Erweiterung betreffenden Teil.

47 Parallel zum vorliegenden Weißbuch vorgeschlagen.

werden, um dier Herausbildung multimodaler Korridore mit Vorrang für den Güterverkehr und eines Hochgeschwindigkeitsnetzes für den Personenverkehr zu ermöglichen. Dazu gehört auch eine begrenzte Zahl neuer Großprojekte für Infrastrukturen. Für die wichtigsten europäischen Verkehrswege müssen Pläne für das Verkehrsmanagement erstellt werden, um die vorhandenen Kapazitäten besser zu nutzen. Die Kommission wird auf ein allgemeines Gleichgewicht bei der Auswahl der Projekte achten.

A. Multimodale Korridore mit Vorrang für den Güterverkehr

Die Schaffung multimodaler Korridore mit Vorrang für den Güterverkehr setzt eine hochwertige Schieneninfrastruktur voraus. In Europa sind jedoch im Bereich des Bahnverkehrs die materiellen Voraussetzungen für einen Güterverkehr in großem Umfang kaum gegeben. Weder können Container gestapelt, noch lange Züge zusammengestellt werden. Ferner ist das Personenzugaufkommen[48] im Allgemeinen groß. Diese Züge nutzen die gleiche Infrastruktur wie die Güterzüge.

Da in allernächster Zukunft kein vollständiges Bahnnetz ausschließlich für den Güterverkehr (wie in den Vereinigten Staaten) geschaffen werden kann, **muss durch Investitionen die allmähliche Herausbildung transeuropäischer Korridore mit Vorrang für bzw. ausschließlich für den Güterverkehr gefördert werden**. Diese werden sich hauptsächlich aus bereits bestehenden Strecken zusammensetzen, die jedoch vorrangig bzw. ausschließlich von Lastzügen befahren werden sollen. In Gebieten mit hoher Verkehrsdichte, insbesondere im Stadtbereich, soll die Unterscheidung zwischen Strecken für den Güterverkehr und Strecken für den Personenverkehr dem Ausbau des Netzes zugrunde gelegt werden, was den Bau neuer Strecken bzw. von Umgehungsstrecken für Bahnverkehrsknotenpunkte beinhaltet. In den anderen Gebieten sollen hauptsächlich für den Güterverkehr bestimmte Korridore durch Kapazitätserhöhungen geschaffen werden, u.a. durch den Ausbau bzw. die Wiederherstellung von Infrastrukturen (Ausweichstrecken mit geringem Verkehrsaufkommen) und die Entwicklung von Verkehrsmanagementsystemen (Zugsteuerung, Zugsicherung und Signalgebung), die eine bessere zeitliche Staffelung der Verkehrsströme ermöglichen.

Die Anbindung der Häfen an das Bahnnetz ist ein wesentliches Element der hauptsächlich für den Güterverkehr bestimmten multimodalen Korridore. Sie ist die Hauptvoraussetzung für den Ausbau des Kurzstreckenseeverkehrs zur Entlastung der Verkehrsverbindungen über die Alpen und die Pyrenäen.

Terminals für die Weiterleitung bzw. Endzustellung von Waren bzw. die Neuzusammenstellung von Zügen sind wichtige Engpässe. Bei Frachtumschlagplätzen, die allen Transportunternehmen offen stehen, können öffentliche Investitionen in Rangierbahnhöfe und Umschlageinrichtungen ein Anreiz sein und eine wichtige Rolle bei der Kapazitätserhöhung spielen, insbesondere bei intermodalen Terminals.

[48] Für Hochgeschwindigkeitszüge (> 250 km/h) ausgelegte Bahnstrecken werden im Allgemeinen auch ausschließlich von diesen befahren, abgesehen von Eilguttransporten.

B. Hochgeschwindigkeitsnetz für den Personenverkehr

Da sich die Entfernungen zwischen den Großstädten in der Union mit der Erweiterung vergrößern, ist ein leistungsfähiges Hochgeschwindigkeitsnetz für den Personenverkehr erforderlich. Ein solches Netz umfasst Hochgeschwindigkeitsbahnstrecken – auch ausgebaute Strecken – die Anschlüsse und Systeme, die eine Zusammenführung der Luftverkehrsdienste und des Bahnverkehrs ermöglichen, ebenso die Flughäfen.

Die ehrgeizigen Programme des letzten Jahrzehnts für den Bau eines **Hochgeschwindigkeitsbahnnetzes** müssen im Hinblick darauf fortgesetzt werden. Dies ist im übrigen nicht unvereinbar mit dem Ausbau eines Güterverkehrsnetzes. Im Gegenteil handelt es sich hier um das gleiche Prinzip, nämlich die Erhöhung der Kapazitäten des Bahnnetzes insgesamt. Die in den vergangenen Jahren zu überwindenden Probleme bei der Beschaffung der erforderlichen Finanzmittel geben jedoch Anlass zu einer gewissen Zurückhaltung bei der Festlegung der Ziele. Die Unterstützung neuer Hochgeschwindigkeitsbahnstrecken muss im Verhältnis stehen zum Ausbau der Kapazitäten für den Güterverkehr durch Freigabe von Strecken, die früher dem Personenverkehr dienten und nun wesentlich leichter von Lastzügen in Anspruch genommen werden können[49].

Dort, wo keine neuen Strecken gebaut werden können, ist der **Ausbau bestehender Strecken** für den Hochgeschwindigkeitsverkehr dank der Fortschritte der Neigezug-Technologie eine ausreichend komfortable und fahrgastfreundliche Lösung.

Auf vielen Strecken ist der Hochgeschwindigkeitszug eine in Bezug auf Zeitaufwand, Preis und Komfort äußerst interessante Alternative zum Flugzeug, vor allem, wenn man die Anfahrtszeiten (Stadtzentrum-Flughafen) berücksichtigt. Entgegen einer weit verbreiteten Ansicht sind Hochgeschwindigkeitszüge für die Reisenden nicht nur bei Fahrzeiten von weniger als drei Stunden interessant. Zwischen Paris und dem Mittelmeerraum betrug der Marktanteil der Hochgeschwindigkeitszüge vor der Inbetriebnahme der neuen TGV-Strecke mehr als

49 Auf bestimmten Strecken, auf denen der Bau mehrerer Gleise schwierig ist (Tunnel, lange Brücken) kann eine gemeinsame Nutzung der Bahnlinie durch den Personen- und den Güterverkehr erforderlich sein.

25 %, obwohl die Fahrzeiten nach Marseille und zur Côte d'Azur weit über vier Stunden betrugen[50].

Aus obiger Graphik[51] geht hervor, dass der Marktanteil des Flugverkehrs zwischen Madrid und Sevilla von 40 % auf 13 % zurückging, seit die Hochgeschwindigkeitsstrecke (AVE) in Betrieb ist. Ebenso hat sich der PKW-Verkehr zwischen Paris und Brüssel seit Eröffnung der Thalys-Strecke um etwa 15 % verringert.

Bei der Planung des Verkehrsnetzes sollte man daher die Kapazitäten der Hochgeschwindigkeitszüge als Alternative zum Flugzeug nutzen und Bahnunternehmen, Luftverkehrsgesellschaften und Flughafenverwaltungen ermutigen, die **Zusammenarbeit (und nicht nur den Wettbewerb) zwischen Schiene und Luftverkehr** anzustreben.

Investitionen, die zur Integration des Hochgeschwindigkeitsbahnnetzes und des Flugverkehrs führen, sind zu unterstützen. Es kann sich hierbei z.B. um Investitionen in Bahnhöfe innerhalb von Flughäfen oder für die Abfertigung von Passagieren und Gepäck geeignete Terminals in Bahnhöfen handeln. Weitere Maßnahmen zur Förderung der Integration der Informationssysteme und -dienste sowie der Systeme und Dienste für Reservierung, Fahr- bzw. Flugscheinausstellung und Gepäcktransport, die den Reisenden den Übergang von einem Verkehrsträger zum anderen erleichtern, sind vorstellbar[52]. Ferner könnten – abgesehen von einigen wenigen neuen Drehkreuzen, die mittel- oder langfristig ins Auge zu fassen sind – kleinere **Flughäfen** in Regionen, die nicht an das Hochgeschwindigkeitsbahnnetz angeschlossen sind, das europäische Hochgeschwindigkeitsnetz für den Personenverkehr ergänzen.

C. Bessere Straßenverkehrsbedingungen

Gezielte, auf europäischer Ebene koordinierte **Verkehrsmanagementmaßnahmen** könnten die Verkehrsbedingungen auf den großen Verbindungsstrecken zwischen den Städten in jedem Fall verbessern, unabhängig von der Ursache der Staus (Unfall, Wetter, punktuelle bzw. wiederkehrende Überlastung, usw.). Inzwischen gibt es in Europa zahlreiche Straßeninfrastrukturbetreiber, die über Erfahrung in diesem Bereich verfügen. Seit mehreren Jahren möchte die Europäische Union mit ihren Initiativen einen finanziellen Anreiz geben, die genannten Maßnahmen auf den internationalen Korridoren zu ergreifen. Deutschland und die Niederlande haben u.a. bereits Maßnahmen zur Entlastung der Strecken zwischen Köln und Eindhoven ergriffen. Die Benelux-Länder und ihre Nachbarn führen derzeit zahlreiche Tests durch. Tests finden auch in den Alpen (Frankreich und Italien) und in den Pyrenäen statt. **Bis 2006 dürften alle wichtigen transeuropäischen Verbindungen über Verkehrsmanagementpläne verfügen.**

---

50 Seit Inbetriebnahme der neuen TGV-Strecke über die gesamte Distanz im Juni 2001 beträgt die Fahrzeit Paris-Marseille nur noch 3 Stunden.

51 AVE: Alta Velocidad Española.

52 Die Integration des Hochgeschwindigkeitsbahnnetzes und der Flughäfen dürfte auch dem Eilguttransport zugute kommen, insbesondere den Kurierdiensten, denn heute werden etwa 50 % der Luftfrachtsendungen auf der Straße von und zu den Flughäfen befördert (dieser Teil des Transportsektors ist in vollem Aufschwung begriffen).

Für LKW könnten im Rahmen eines präzisen Managements zu Stoßzeiten u.a. eine geeignetere Streckenführung und zeitliche Planung vorgeschlagen und Steuerungshilfen angeboten werden. So könnten Kapazitätsgewinne und gleichzeitig eine Eindämmung der Unfall- und Umweltverschmutzungsgefahr erreicht werden.

D. Große Infrastrukturprojekte

Von den vierzehn Projekten[53], die der Europäische Rat von Essen verabschiedet hat, sind heute drei abgeschlossen und sechs weitere in der Bauphase. Letztere dürften bis 2005 abgeschlossen sein, u.a. die Hochgeschwindigkeitsbahnverbindung Barcelona-Figueras. Im Zusammenhang mit den anderen Projekten ist zu vermerken, dass die Strecken in den Alpen (z.B. Lyon-Turin), die den Bau langer Tunnel erfordern, aufgrund technischer und finanzieller Probleme auf zahlreiche Schwierigkeiten stoßen und sich verzögern. Im übrigen wird in den Pyrenäen ein neuer Engpass von europäischer Tragweite entstehen, wenn die Pyrenäen nicht „durchlässiger“ werden. Zusätzliche Großprojekte sind erforderlich, bzw. Projekte müssen angepasst werden. Diese Veränderungen sind der Grund dafür, warum die Liste der vorrangigen Vorhaben aktualisiert werden muss, die von den Staats- und Regierungschefs 1994 festgelegt wurde, bevor sie in die vom Europäischen Parlament und vom Rat erlassenen Leitlinien aufgenommen wurde. Bei der Durchführung der Projekte wurde im übrigen deutlich, dass die Sicherheit in Tunneln erhöht werden muss.

1. Fertigstellung der Alpentunnel

Auch wenn sie kaum zum vorgesehenen Zeitpunkt abgeschlossen werden können, sind die beiden Projekte für Bahnverbindungen durch die Alpen nach wie vor prioritär und besonders wichtig, da sie im Rahmen des verkehrspolitischen Gesamtkonzepts für die Alpenregion dazu beitragen, einen Teil des zunehmenden Straßenverkehrs in dieser Region, einer Schnittstelle des transeuropäischen Netzes, durch die Schiene aufzufangen. Die Verkehrsentwicklung im Rhone-Korridor zeigt die Dringlichkeit von Maßnahmen auf.

Die unmittelbare finanzielle Unterstützung der Union seit zehn Jahren zeitigte keine ausreichende Hebelwirkung, die die betroffenen Mitgliedstaaten dazu gebracht hätte, sich innerhalb des vom Rat in Essen festgelegten Zeitraums (d.h. bis 2010) an der Realisierung dieser Großprojekte zu beteiligen.

Es ist zu erwarten, dass die neuen Formen der Nutzung bestehender Infrastrukturen sicherheitsbedingt zu einer spürbaren Verringerung der Kapazitäten führen werden, was sich rasch auf die Verkehrsbelastung auswirken könnte. Nach den vom italienischen Betreiber des Fréjus-Tunnels vorgelegten Studien weist die einzige Straßenverbindung zwischen Frankreich und Italien durch die Alpen bereits eine Überlastung von 20 % auf, wenn man die nach den neuen Sicherheitsbestimmungen maximal zulässige Kapazität zugrunde legt. Die für Ende 2001 vorgesehene Wiederöffnung des Mont-Blanc-Tunnels wird diese Belastung z.T. auffangen können. Selbstverständlich sind die Vorschriften für den LKW-Verkehr seit dem

[53] Die Christophersen-Gruppe hatte 26 vorrangige Großprojekte ermittelt, von denen der Europäische Rat von Essen 1994 die 14 wichtigsten bestätigte. Die Liste dieser Projekte wurde in Anhang III der Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes aufgenommen.

Unfall 1999 wesentlich strenger, abgesehen davon, dass die Anrainer diesem immer ablehnender gegenüberstehen. Bilaterale Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Schweiz sowie die Durchführung des Programms der Schweiz zum Bau neuer Bahnstrecken in den Alpen tragen zur Erleichterung des Alpentransits bei. Diese Maßnahmen sind jedoch angesichts der sehr problematischen Situation der Verkehrsüberlastung der Alpenregion nur ein Tropfen auf den heißen Stein: hier genügt kein Placebo, es muss vielmehr eine konkrete Lösung der immer wieder auftretenden Probleme gefunden werden.

In den kommenden zehn Jahren muss eine Alternative zum Straßenverkehr durch die Alpen gefunden und das derzeitige Bahnnetz ergänzt werden. Dies bedeutet, dass unverzüglich verbindliche Zusagen bezüglich des Baus der neuen Bahnverbindung Lyon-Turin gegeben werden müssen, der bereits auf dem Europäischen Rat von Essen beschlossen wurde. Andernfalls steht die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Regionen, vor allem Rhône-Alpes und Piemont, auf dem Spiel.

Die Lebensqualität der Bewohner Tirols bzw. Südtirols ist durch den kontinuierlichen und zunehmenden LKW-Verkehr gefährdet; innerhalb eines akzeptablen Zeitraums ist daher über den Bau des neuen Brenner-Tunnels (München-Verona) zu entscheiden. Neben diesen Regionen wären von den genannten Engpässen auch ein Großteil der Verkehrsströme in Ost-West- bzw. West-Ost-Richtung, zwischen der iberischen Halbinsel und Mitteleuropa und den Balkanländern, betroffen.

2. „Durchlässigkeit“ der Pyrenäen

Wenn die „Durchlässigkeit“ der Pyrenäen nicht erhöht wird, könnte die Verkehrsüberlastung noch drastischere Formen annehmen, da hier auch Langstreckenverkehr durchgeleitet wird, der zur Hälfte den Handelsverkehr zwischen der iberischen Halbinsel und Ländern jenseits von Frankreich betrifft. Aus den Arbeiten der französisch-spanischen Verkehrsbeobachtungsstelle für die Pyrenäen geht hervor, dass täglich mehr als 15 000 LKW die Pyrenäen im Westen und im Osten überqueren, und dass der Verkehr ständig und rapide (+10 % jährlich) zunimmt. Die Verkehrsflüsse zwischen der iberischen Halbinsel und dem übrigen Europa lagen bereits 1998 bei 144 Mio. Tonnen im Jahr (53 % auf der Straße, 44 % auf dem Seeweg und 3 % mit der Eisenbahn). Die Beobachtungsstelle schätzt, dass bis 2010-2015 ein zusätzliches Verkehrsaufkommen von 100 Mio. Tonnen zu bewältigen ist, das auf die verschiedenen Verkehrsträger aufzuteilen ist. Die Verbesserung der vorhandenen Verbindungen und der Bau der Hochgeschwindigkeitszugstrecke Süd werden mittelfristig eine Kapazitätssteigerung ermöglichen, zu der noch das Potenzial des Kurzstreckenseeverkehrs kommt. Ob der Kurzstreckenseeverkehr eine echte Alternative darstellt, hängt jedoch auch davon ab, ob die Reeder das Vertrauen der Verlader gewinnen können. Neue Bahnkapazitäten sind bereitzustellen, insbesondere im Zentrum der Pyrenäen. **Daher schlägt die Kommission vor, in die Überprüfung der Leitlinien für das transeuropäische Verkehrsnetz (Anhang III) als neues Großprojekt eine Bahnlinie hoher Kapazität durch die Pyrenäen aufzunehmen, deren Trassierung von den beteiligten Ländern einvernehmlich festzulegen ist.**

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, die vorhandene Strecke zwischen Pau und Saragossa über Canfranc auszubauen, um die Durchlässigkeit der Pyrenäen in kürzerer Frist zu erhöhen. Trotz seiner geringen Kapazität gemessen am

vorhersehbaren langfristigen Bedarf[54] ist diese Strecke von Interesse, da sie den bereits vorhandenen Tunnel nutzt und den Verladern und Spediteuren einen Anreiz dafür geben kann, ihre Logistikkette auf die künftige Querung hoher Kapazität auszurichten. Die Aufnahme dieser Strecke in das Leitschema für den konventionellen Schienenverkehr der jetzigen Leitlinien im Rahmen der Überarbeitung wird daher vorgeschlagen, was auch den Forderungen der Regierungen der beiden betreffenden Länder entspricht. Außer auf die ökologisch vernünftige Einbettung dieses Vorhabens in den Pyrenäen wird die Kommission auch darauf achten, dass eine eventuelle gemeinschaftliche Finanzhilfe zur Aufnahme von Arbeiten beitragen wird, mit denen eine Verkehrsachse großer Kapazität geschaffen wird, und sie wird dafür Sorge tragen, dass sich die Maßnahme im Rahmen eines langfristigen Programms mit gesicherter wirtschaftlicher Tragfähigkeit vollzieht und Gegenstand einer grenzübergreifenden Abstimmung ist.

Im Übrigen ist die Frage einer eventuellen Straßenverbindung durch die Zentralpyrenäen erneut zu überdenken, bei der aus Umweltgründen, Kostengründen und im Hinblick auf die Akzeptanz bei den Anrainern darauf zu achten ist, dass sich der Huckepackverkehr durchsetzt.

3. Neue vorrangige Projekte

Es ist ersichtlich, dass zusätzliche vorrangige Projekte erforderlich sind bzw. Projekte angepasst oder beschleunigt werden müssen. Die Liste der „spezifischen" Projekte im Sinne des Anhangs III der Leitlinien für das transeuropäische Netz (so genannte „Essener Liste") kann im Verfahren der Mitentscheidung vom Europäischen Parlament und dem Rat geändert werden. Daher schlägt die Kommission vor, aus dieser Liste die bereits abgeschlossenen bzw. fast abgeschlossenen Projekte zu streichen und eine sehr begrenzte Anzahl neuer Großprojekte darin aufzunehmen[55].

Neben der genannten neuen Bahnlinie mit großer Kapazität durch die Pyrenäen beabsichtigt die Kommission, folgende neue Projekte bzw. Anpassungen existierender Projekte in den künftigen Vorschlag aufzunehmen:

- ***Osteuropäischer Hochgeschwindigkeitszug/kombinierter Verkehr***: aus historischen Gründen sind die West-Ost-Verbindungen, deren Verlängerungen in die Beitrittsländer führen, kaum ausgebaut. Der Handel mit diesen Ländern verursacht jedoch bereits heute bedeutende Verkehrsströme. Auf dem Eisenbahnkorridor entlang der Donau handelt es sich bei über 60 % des Verkehrs bereits um internationalen Verkehr. Es wird mit einer besonders hohen Verkehrswachstumsrate gerechnet. Daher ist die Schaffung einer neuen Ost-West-Achse mit hoher Kapazität für den Bahnverkehr (Güter- und Personenverkehr) auf der Strecke Stuttgart – München – Salzburg/Linz – Wien zu erleichtern. Gegenstand dieses Projekts sind Bau bzw. Ausbau von 780 km Bahnstrecke für den Hochgeschwindigkeitspersonenverkehr sowie Strecken für den Güterverkehr. Im Kontext der Erweiterung könnte eine Verlängerung der Strecke bis Budapest oder sogar Bukarest und Istanbul erwogen werden. Die Verlängerung der

---

54 Auf dieser Strecke können nur 2,8 Mio. Tonnen befördert werden, nur wenig mehr als 1 % des Verkehrsaufkommens zwischen der iberischen Halbinsel und dem übrigen Europa bis 2010-2015, und wegen starker Steigungen ist nur ein eingeschränkter Betrieb möglich.

55 Siehe Anhang III.

Hochgeschwindigkeitsstrecke Ost (Projekt Nr. 4) Paris-Straßburg-Mannheim durch die nun in Betrieb befindliche Strecke Stuttgart-Mannheim ermöglicht einen durchgehenden transeuropäischer Eisenbahnkorridor von Paris nach Wien.

- ***Fehmarn-Belt:*** Brücke und Tunnel, die das natürliche Hindernis der Fehmarn-Meerenge zwischen Deutschland und Dänemark überbrücken sollen, stellen ein wesentliches Element der Nord-Süd-Achse zwischen dem Zentrum Europas und den nordeuropäischen Ländern, sowie für den Ausbau des Handels zwischen diesen Ländern dar. Gegenstand dieses Projektes, das auch die kürzlich in Betrieb genommene feste Öresund-Verbindung beinhaltet, ist die Überwindung der Meerenge (19 km). Der Abschluss des Projekts, das sich derzeit noch im Stadium der Voruntersuchungen befindet, dürfte zur Entwicklung der Ostseeregion beitragen.

- ***Straubing-Vilshofen:*** Bessere Befahrbarkeit der Donau zwischen Straubing und Vilshofen. Da diese Strecke über 70 km nicht über eine ausreichende Fahrwassertiefe für beladene Schiffe verfügt, ist eine durchgehende Fahrt hier nicht möglich. Würde dieser Engpass auf der Achse Rhein-Main-Donau, die die Nordsee mit dem Schwarzen Meer verbindet, beseitigt, könnte ein großer Teil der derzeit auf der Straße transportierten Güter auf dem Wasser befördert werden – in einem Korridor, der immer stärker überlastet ist. Das Projekt würde ferner zu einer besseren Integration der Beitrittsländer in die Europäische Union und einer Annäherung der osteuropäischen Donaustaaten an die EU beitragen. Das Projekt, das unter Beachtung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zum Umweltschutz zu konzipieren und durchzuführen ist, würde zu einer besseren Integration der Beitrittsländer in die Europäische Union und zu einer Annäherung der osteuropäischen Donauländer an die Union beitragen.

- ***Das Projekt der satellitengestützten Funknavigation (GALILEO)*** besitzt globale Dimension und ein beträchtliches Potenzial für das Verkehrsmanagement und die Information der Benutzer des transeuropäischen Netzes, umfasst aber auch zahlreiche Anwendungen in anderen Bereichen als dem Verkehr. Bis 2005 ist eine Phase intensiver Entwicklungstätigkeit erforderlich, danach erfolgt die Umsetzung bis zur Inbetriebnahme 2008 (siehe auch Teil 5).

- ***Interoperabilität des spanischen Hochgeschwindigkeitsbahnnetzes:*** Die unterschiedliche Spurweite zwischen dem Netz auf der iberischen Halbinsel und dem transeuropäischen Netz im übrigen Europa behindert das reibungslose Funktionieren des europäischen Bahnverkehrs enorm. Die Anpassung der Spurweite des spanischen Netzes an die europäischen Normen bis 2020 – zugrundegelegt werden die spanischen und portugiesischen Planungen für Hochgeschwindigkeitsstrecken (Neubau- und Ausbaustrecken) – wird eine bessere Anbindung Spaniens und Portugals an das übrige transeuropäische Netz ermöglichen.

Ferner sind bestimmte bestehende Projekte anzupassen. Projekt Nr. 1, das die Brennerachse München-Verona umfasst, wäre z. B. durch die Bahnstrecken Verona-Neapel und Bologna-Mailand zu ergänzen. Es handelt sich um den Bau von 830 km neuer Hochgeschwindigkeitsstrecken, die die italienischen Großstädte und Industriegebiete besser an den Nord-Süd-Eisenbahnkorridor anschließen. Um den mediterranen Teil des Hochgeschwindigkeitszugs Süd, Madrid-Barcelona-Montpellier (Projekt Nr. 3), besser an das französische Netz anzuschließen, müsste


12/9/2001
1996 angenommene "spezifische" Vorhaben (so genannte "Essener Liste")
1:17550000
TAMPERE
LAHTI
TURKU
HELSINKI
KARLSTAD
12
STOCKHOLM
TALLINN
MOSKVA
RIGA
KØBENHAVN
11
VILNIUS
GLASGOW
EDINBURGH
LONDONDERRY
BELFAST
DUBLIN
HOLYHEAD
14
LIVERPOOL
9
CORK
13
BIRMINGHAM
WARSZAWA
BERLIN
AMSTERDAM
FELIXSTOWE
5
HARWICH
LONDON
HALLE
LIEGE
KÖLN
LEIPZIG
LILLE
2
1
PRAHA
LUXEMBOURG
MANNHEIM
PARIS
4
METZ
STUTTGART
LINZ
WIEN
BRATISLAVA
STRASBOURG
BUDAPEST
LYON
1
TRIESTE
MILANO
6
10
VENEZIA
TORINO
VERONA
BUCURESTI
GIJON
LA CORUNA
DAX
TOULOUSE
SOFIYA
PALENCIA
PERPIGNAN
ISTANBUL
PORTO
VALLADOLID
ZARAGOZA
8
THESSALONIKI
MADRID
3
BARCELONA
LISBOA
IGOUMENITSA
7
PIRAEUS
SEVILLA
1. Hochgeschwindigkeitsstrecke/kombinierter Verkehr Nord-Süd
2. Hochgeschwindigkeitsstrecke PBKAL
3. Hochgeschwindigkeitsstrecke Süd
4. Hochgeschwindigkeitsstrecke Ost
5. Betuwe-Linie, konventionelle Zugstrecke/kombinierter Verkehr
6. Hochgeschwindigkeitsstrecke/kombinierter Verkehr, Frankreich-Italien
7. Griechische Autobahnen Pathe und Via Egnatia
8. Mulitmodale Verbindung Portugal-Spanien-Mitteleuropa
9. Konventionelle Eisenbahnverbindung Cork-Dublin-Belfast-Larne-Stranraer (fertiggestellt)
10. Flughafen Malpensa (fertiggestellt)
11. Feste Schienen-/Strassenverbindung zwischen Dänemark und Schweden (fertiggestellt)
12. Nordisches Dreieck (Eisenbahn/Strasse)
13. Strassenverbindung Irland/Vereinigtes Königreich/Benelux
14. Hauptverkehrsstrecke Westküste
Eisenbahn
Strasse
0 200 400 600 Kilometers
* Entscheidung Nr. 1692/96/EG, geändert durch Entscheidung Nr. 1346/2001/EG


12/9/2001
Potentielle "Spezifische" Vorhaben
15
TAMPERE
LAHTI
TURKU
HELSINKI
KARLSTAD
STOCKHOLM
TALLINN
MOSKVA
RIGA
GLASGOW
EDINBURGH
LONDONDERRY
BELFAST
KØBENHAVN
VILNIUS
DUBLIN
HOLYHEAD
LIVERPOOL
20
CORK
WARSZAWA
BIRMINGHAM
AMSTERDAM
BERLIN
FELIXSTOWE
LONDON
HARWICH
HALLE
LIEGE
KÖLN
LEIPZIG
LILLE
PRAHA
LUXEMBOURG
PARIS
MANNHEIM
18
STUTTGART
LINZ
WIEN
BRATISLAVA
METZ
STRASBOURG
17
BUDAPEST
LYON
TRIESTE
BUCURESTI
MILANO
GIJON
VERONA
VENEZIA
LA CORUNA
DAX
TORINO
TOULOUSE
SOFIYA
3
PALENCIA
PERPIGNAN
ISTANBUL
PORTO
16
1
VALLADOLID
ZARAGOZA
THESSALONIKI
MADRID
BARCELONA
19
LISBOA
IGOUMENITSA
PIRAEUS
SEVILLA
1. Hochgeschwindigkeitsstrecke/kombinierter Verkehr Nord-Süd
3. Hochgeschwindigkeitsstrecke Süd
15. Galileo
16. Eisenbahnverbindung mit großer Kapazität durch die Pyrenäen
17. Hochgeschwindigkeitsstrecke/kombinierter Verkehr Ost-West
18. Schiffbarkeit der Donau zwischen Vilshofen und Straubing
19. Eisenbahnhochgeschwindigkeitsinteroperabilität des iberischen Netzes
20. Fehmarn Belt
0 200 400 600 Kilometers

diese Strecke bis Nîmes verlängert werden. Durch diese zusätzlichen 50 km könnte das Projekt besser an die Achse Paris-Marseille angeschlossen werden, die Grenzstrecke Perpignan-Figueras würde rentabler und der Güterverkehr erleichtert.

Karte der 1996 angenommenen „spezifischen“ Projekte (so genannte „Essener Liste“)

Karte der potenziellen „spezifischen“ Projekte

4. Größere Sicherheit in Tunneln

Die Sicherheit in langen Tunneln ist ein weiterer wesentlicher Aspekt des Aufbaus des transeuropäischen Verkehrsnetzes. Eine große Zahl in der Planung oder bereits im Bau befindlicher grenzüberschreitender Straßen- und Bahnverbindungen weisen z.T. über 50 km lange Tunnelstrecken auf. Zu diesen Projekten, die entweder bereits einen Finanzbeitrag der Gemeinschaft erhalten haben oder einen solchen erhalten werden, gehören der Somport-Tunnel zwischen Frankreich und Spanien (8 km), die Schiene/Straße-Verbindung zwischen Dänemark und Schweden (Öresund), die geplante transalpine Bahnverbindung Lyon-Turin, das Brenner-Projekt und die im Bau befindliche Hochgeschwindigkeitsstrecke Bologna-Florenz, von deren 90 km Länge 60 km im Tunnel verlaufen. Ferner ist bei einigen bereits existierenden Infrastrukturen (Bahnlinien und Straßen) das Alter ein Problem (80 % der Bahntunnel wurden im 19. Jahrhundert gebaut) bzw. sie können den ständig zunehmenden Verkehr immer weniger verkraften. Die derzeitigen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten weichen stark voneinander ab. In einigen existieren Sicherheitsbestimmungen für Tunnel, andere verfügen nur über rudimentäre bzw. gar keine Vorschriften. Die Europäische Union kann somit in technischer Hinsicht und beim Betrieb der Tunnel einen Beitrag zur Sicherheit leisten.

Daher sind **europäische Vorschriften anzustreben, z.B. eine Richtlinie zur Harmonisierung der Mindestsicherheitsnormen**, um die Voraussetzungen für eine hohe Sicherheit der Verkehrsteilnehmer in Straßen- und Eisenbahntunneln zu schaffen, auch in denen des transeuropäischen Verkehrsnetzes.

Die Kommission wird ferner im Zusammenhang mit den Sicherheitsmaßnahmen, die bei von der Gemeinschaft finanziell unterstützten Bauarbeiten mit Tunnelabschnitten geplant sind, sehr wachsam sein, u.a. bei der Verwaltung der Finanzmittel für das transeuropäische Verkehrsnetz.

II. DIE FINANZIERUNG: EINE KOMPLEXE AUFGABE

Abgesehen von technischen und ökologischen Erwägungen ist das Haupthindernis für den Bau von Infrastrukturen die Schwierigkeit, die notwendigen Finanzmittel zu mobilisieren. Die Kommission hatte in diesem Zusammenhang 1993 in ihrem Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung gewarnt. Der Vorschlag, mit von der Union begebenen Obligationen eine Anleihe aufzunehmen, um zur Finanzierung beizutragen, wurde nicht aufgegriffen. Die Finanzierung ist nach wie vor sehr schwierig. Es müssen nicht nur die notwendigen öffentlichen und privaten Mittel gefunden sondern auch innovative Finanzierungsmöglichkeiten eingesetzt werden.

A. Begrenzte öffentliche Mittel

Bisher wurden Verkehrsinfrastrukturen aus **öffentlichen Mitteln** finanziert (der Regionen, der Mitgliedstaaten oder der Gemeinschaft). Dies gilt für die meisten im Bau befindlichen Straßen- und Eisenbahnprojekte. In diesen Fällen zahlt die Gesellschaft als Ganzes. Die für den Ausbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes erforderlichen Mittel übersteigen allein für die vorrangigen Großprojekte 110 Milliarden Euro, weshalb eine Reihenfolge bei der Durchführung festzulegen ist. Daher wurden die öffentlichen Mittel bisher vor allem für Hochgeschwindigkeitsstrecken innerhalb der Mitgliedstaaten (z.B. TGV Paris-Straßburg) und weniger für Projekte wie Alpenüberquerungen eingesetzt, die eher mit dem Güterverkehr verbunden werden und dem internationalen Verkehr dienen und daher weniger rentabel erscheinen als andere Projekte. Die Motive der Wahl der Mitgliedstaaten stellen einen der Gründe für die unausgewogene Situation im Bereich Schiene/Straße dar.

Abgesehen von den Finanzmitteln der Mitgliedstaaten ist auch durch **Mittel der Gemeinschaft** (Strukturfonds, Kohäsionsfonds und Mittel für das transeuropäische Verkehrsnetz) eine Unterstützung von Studien und Arbeiten durch direkte Beihilfen möglich[56]. Im Rahmen der für das transeuropäische Netz zur Verfügung stehenden Mittel ist der Beitrag der Gemeinschaft auf 10 % der gesamten Investitionskosten begrenzt. Diese Maßnahmen sollen den Start eines Projekts bzw. Vorstudien im Rahmen einer Kofinanzierung erleichtern, potenzielle Investoren koordiniert mobilisieren und zu innovativen Finanzierungslösungen anregen. Die Kommission hat vorgeschlagen, bei mehrjährigen Projekten ein mehrjähriges Richtprogramm für den Zeitraum 2001-2006 zu erstellen, was eine bessere Planung der Ausgaben und gegenüber den Projektträgern die Gewährleistung einer kontinuierlichen Unterstützung durch die Gemeinschaft ermöglicht.

Die Erfahrung hat allerdings gezeigt, dass in einigen Fällen – insbesondere bei grenzübergreifenden vorrangigen Projekten wie Lyon-Turin oder der geplanten zentralen Pyrenäenquerung – der derzeitige Höchstanteil des Gemeinschaftsbeitrags keinen ausreichenden Anreiz darstellt, um eine Hebelwirkung auszuüben, sodass die notwendigen Investitionen nicht koordiniert mobilisiert werden können. Daher sollte dieser Anteil bei „kritischen“ Projekten mit einem hohen zusätzlichen Nutzen für das transeuropäische Netz, aber geringer gesamtwirtschaftlicher Rentabilität für die einzelnen Mitgliedstaaten, **auf 20 % angehoben** werden. Dies betrifft insbesondere grenzübergreifende Eisenbahnprojekte, bei denen natürliche Hindernisse (Gebirgsketten, Meeresarme) überwunden und für die imposante Bauwerke realisiert werden müssen (Tunnel oder sehr lange Brücken). Der Anteil von 20 % könnte ausnahmsweise auch für Projekte des transeuropäischen Netzes gelten, die eindeutig ermittelte Eisenbahnengpässe beseitigen sollen, die an den Grenzen zu den Beitrittsländern noch bestehen.

Bei einigen Projekten, die im Rahmen der strukturellen Finanzierungsinstrumente unterstützt werden können, ist der Gemeinschaftsbeitrag aufgrund seiner Höhe (bis zu 80 % der Gesamtkosten beim Kohäsionsfonds) entscheidend. Andere Projekte erhalten jedoch nur eine sehr bescheidene Gemeinschaftsunterstützung, die durch

[56] Die Mittel für das transeuropäische Verkehrsnetz können auch in Form von Zinsvergünstigungen oder Darlehensbürgschaften gewährt werden.

beträchtliche Summen von anderer Seite ergänzt werden muss. Die 4,17 Milliarden Euro, die im Zeitraum 2000-2006 für das transeuropäische Verkehrsnetz zur Verfügung stehen und hauptsächlich für die vorrangigen Großprojekte bestimmt sind, entsprechen nur einem kleinen Teil des Gesamtbedarfs. Daher muss bei den Projekten eine strengere **Auswahl** getroffen werden. Außerdem müssen weitere öffentliche oder private Finanzmittel (oder eine Kombination von beiden) zur Verfügung stehen. Damit die Gemeinschaftsbeihilfen größtmögliche Wirkung zeigen, wird daher ins Auge gefasst, noch vor der Neufassung der Leitlinien nicht nur die Auswahlkriterien strenger zu gestalten, sondern auch die Gemeinschaftsbeihilfen stärker **davon abhängig** zu machen, ob Maßnahmen zur Gewährleistung des Verbunds der betroffenen Infrastrukturen, ihrer Interoperabilität, ihres Beitrags zur Entwicklung der Intermodalität, einer größeren Sicherheit sowie der Wiedereinziehung der Beihilfen bei mangelnder Berücksichtigung dieses Prinzips getroffen werden.

B. Verunsicherte private Investoren

Der Bau des Ärmelkanaltunnels wurde von **privaten Investoren** kofinanziert. Das Projekt ist technisch gesehen unbestreitbar ein Erfolg, finanziell gesehen jedoch eine Katastrophe, der sowohl Privatpersonen als auch große Finanzgruppen zum Opfer gefallen sind. Die Hauptschwäche eines solchen Finanzierungspakets liegt in dem zeitlichen Abstand zwischen Investitionsausgaben und ersten Einnahmen, die erst bei der vollen Inbetriebnahme der Infrastruktur zu verzeichnen sind. Diese ersten Einnahmen sind außerdem nicht gleichzusetzen mit Gewinnen. Die aus finanztechnischer Sicht spürbarste Folge dieses Fehlschlags war die Abwendung des Privatkapitals von der Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen, insbesondere grenzüberschreitender Infrastrukturen, die z.T. nicht sehr rentabel und mit großen Unsicherheiten behaftet sind.

Um dem entgegenzuwirken hat die Kommission zwischen 1995 und 1997 Überlegungen im Hinblick auf die Förderung **öffentlich-privater Partnerschaften** eingeleitet. Einige Großprojekte wie die Öresund-Querung (Brücke/Tunnel) wurden bereits durch dieses System der Partnerschaft finanziert. Gemäß den Garantien liegt fast das gesamte Risiko beim Staat. Trotzdem konnte das System der öffentlich-privaten Partnerschaft die privaten Investoren noch nicht überzeugen. In einigen Fällen hat auch die fehlende Flexibilität einiger Staaten die Entwicklung des Konzepts behindert.

Mit neuen Verfahren bei der öffentlichen Auftragsvergabe hofft die Kommission, das Privatkapital stärker an der Finanzierung von Infrastrukturen interessieren zu können. Die bereits vorgeschlagene Neufassung der Regeln des Beschaffungswesens[57] sowie die Präzisierung der Vorschriften für die Auftragsvergabe sollten anstreben, die Beteiligung des Privatsektors zum frühestmöglichen Zeitpunkt der Projektentwicklung sowie eine größere Rechtssicherheit bei der Planung zu ermöglichen. Die Erfahrung hat ferner gezeigt, dass die Einrichtung einer Stelle, die für die Zusammenführung der Finanzmittel und deren Einsatz verantwortlich ist, für den Erfolg von Projekten mit Beteiligung des Privatsektors entscheidend ist. Dies ist daher zu fördern.

---

[57] KOM (2000) 275 und KOM (2000) 276.

C. Innovatives Finanzierungssystem: Finanzausgleich zwischen den Verkehrsträgern

Viele Großprojekte sind erst nach mehreren Jahrzehnten rentabel.

Die Strecke Lyon-Turin: ein Beispiel für eine neue Form der Finanzierung

Die Finanzierung des internationalen Abschnitts des Projekts einer neuen Bahnverbindung Lyon-Turin (St. Jean de Maurienne/Bussoleno) mit zwei langen Tunnelabschnitten (54 km und 12 km) erweist sich als schwierig und ist somit eine gute Gelegenheit, ein neues Finanzierungskonzept zu testen. Das Projekt Lyon-Turin (Hochgeschwindigkeits- und kombinierter Verkehr) gehört zu den 14 Projekten, die der Europäische Rat 1994 in Essen verabschiedet hat. Es wurde zunächst als Verbindungsglied zwischen dem im Aufbau befindlichen italienischen Hochgeschwindigkeitsnetz und dem französischen Hochgeschwindigkeitsnetz für das Jahr 2010 eingestuft.

*Die existierende Strecke („la Maurienne“: **Chambéry – Modane – Susa – Torino)**[58], die Frankreich über den fast 13 km langen Mont-Cenis-Tunnel aus dem Jahr 1870 mit Italien verbindet, wird von Zügen für den Personenfernverkehr befahren, vor allem ist sie jedoch von zentraler Bedeutung für den Güterverkehr zwischen Italien und seinen Nachbarn (Frankreich, Benelux, Spanien). Bereits Anfang der neunziger Jahre war die Strecke so gut wie ausgelastet; in beiden Richtungen wurden etwa 8 Mio. t transportiert (heute sind es bereits 10 Mio. t). Im Zeitraum 1994-2000 belief sich die **finanzielle Unterstützung der Gemeinschaft** für Studien im Zusammenhang mit der neuen Strecke auf etwa **60 Mio. Euro, d.h. fast 50 % der Gesamtausgaben**. Somit hat die Gemeinschaft bisher **bei weitem** die meisten Mittel für das Projekt bereitgestellt.*

*Zwischen 2001 und 2005 soll die Strecke ausgebaut und die Nutzungsbedingungen sollen verbessert werden (vor allem durch den Einsatz von Wechselstromlokomotiven, die eine Verkürzung der Fahrzeit ermöglichen). So soll das in den nächsten Jahren erwartete zusätzliche Verkehrsaufkommen aufgefangen und eine transalpine „rollende Landstraße“ geschaffen werden. Der bilaterale Verkehr sowie die Verkehrsströme zwischen den Staaten der Atlantikküste und den im Umbruch befindlichen mitteleuropäischen bzw. Balkanstaaten dürften rasch zu einer Auslastung auch der ausgebauten Strecke führen. Die etwa 11 000 LKW, die täglich durch Frankreich oder die Schweiz nach Italien fahren, stellen eine Belästigung dar, die immer weniger akzeptabel ist und immer weniger akzeptiert wird. **Es besteht die Gefahr, dass die gesamte Region hierdurch gelähmt wird.** Es muss alles daran gesetzt werden, dass die neue Bahnstrecke zu Beginn des nächsten Jahrzehnts in Betrieb genommen werden kann.* **Damit es nicht zu weiteren Verzögerungen kommt, müssen neben dem Beitrag der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft zusätzliche Finanzquellen gefunden werden.**

In diesem Fall ist zuzulassen, dass der Errichtung der neuen Infrastruktur „Erträge“ zugute kommen, bevor erste Betriebseinnahmen erzielt werden. Die Einnahmen aus Gebühren/Entgelten für die Nutzung von Konkurrenzstrecken nach deren Amortisierung können eine Reserve aus überschüssigen Finanzmitteln bilden[59]. Ein Teil dieser Einnahmen könnte dazu verwendet werden, Finanzierungslücken beim Bau anderer Infrastrukturen – insbesondere von Bahnstrecken – in derselben Region zu schließen.

Mit anderen Worten würde eine Maut oder Benutzungsgebühr für die Gesamtheit eines Gebiets erhoben, um die künftige Infrastruktur zu finanzieren. Man wartet nicht

---

58 Die Strecke weist Steigungen von fast 35 % auf der französischen Seite und 30 % auf der italienischen Seite auf, weshalb für die schwersten Züge z.T. drei Lokomotiven eingesetzt werden müssen.

59 Siehe auch das Kapitel zur Tarifierung.

mehr – wie beim Ärmelkanaltunnel – bis die Investitionen durch Maut bzw. Benutzungsgebühren zurückgezahlt werden können, die die Benutzer nach Inbetriebnahme der Infrastruktur zahlen. Wird dieses Prinzip bei den Alpenstrecken angewendet, würde dies bedeuten, dass Autobahnen und Alpentunnel einen Beitrag zur Finanzierung des Baus neuer Strecken leisten, bevor diese eröffnet sind. Die Schweiz hat die extreme Lösung gewählt, diese Art von Großprojekten fast vollständig durch eine Schwerverkehrsabgabe zu finanzieren, die vor allem auch von den LKW der EU gezahlt wird.

Die Schweiz: ein Sonderfall

Die Schweiz ist das erste Land mit einem Programm für den Bau von Bahnstrecken, das zu mehr als 50 % durch die Straße finanziert wird. Die Schweizer nehmen das Thema der Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene nicht auf die leichte Schulter, denn das System zur Finanzierung von Eisenbahngroßprojekten in den nächsten 20 Jahren ist Gegenstand eines Artikels der Bundesverfassung (Art. 196).

In diesem Artikel ist die Finanzierung von Bahnstrecken geregelt, insbesondere die Modernisierung des existierenden Bahnnetzes und der Neuen Eisenbahn-Alpentransversale, bei denen es sich um die ehrgeizigsten Infrastrukturprojekte des Alpenraums handelt (Lötschberg-Tunnel und Gotthard-Tunnel, Inbetriebnahme 2007 bzw. 2012). Die Gesamtkosten in Höhe von über 19 Milliarden Euro werden über einen Zeitraum von 20 Jahren wie folgt finanziert:

– *durch eine Schwerverkehrsabgabe für die Nutzung des schweizerischen Straßennetzes, die fast die Hälfte der Gesamtkosten der geplanten Projekte abdecken dürfte; die Transportunternehmen aus Drittländern tragen zu fast 20 % zu den Baukosten bei (Transit);*

– *durch einen Teil der Mineralölsteuer (25 % der Kosten der Neuen Eisenbahn-Alpentransversale);*

– *durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0,1 Prozentpunkte sowie durch ergänzende Darlehen des Bundes und privater Geldgeber. Die Bahn muss diese Darlehen mit Zinsen zurückzahlen.*

Die Originalität des schweizerischen Konzepts liegt vor allem in der Schaffung eines eigenen Fonds für die Schwerverkehrsabgabe auf LKW aus der Schweiz und anderen Ländern. In diesem Zusammenhang kann das Bundesgesetz vom 19. Dezember 1997 über diese Abgabe angeführt werden: „Mit der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe soll der Schwerverkehr die ihm zurechenbaren Wegekosten und Kosten zulasten der Allgemeinheit langfristig decken, soweit er für diese nicht bereits durch andere Leistungen oder Abgaben aufkommt. Mit der Abgabe wird außerdem ein Beitrag dazu geleistet, dass die Rahmenbedingungen der Schiene im Transportmarkt verbessert werden (und) die Güter vermehrt mit der Bahn befördert werden."

Diese Mittel müssen nicht auf Gemeinschaftsebene verwaltet werden. Eine Verwaltung durch die betroffenen Länder bzw. die Verwalter der jeweiligen Infrastrukturen im Rahmen bilateraler Abkommen ist vorzuziehen. Da sie ihre Mittel aus der Maut bzw. den Straßenbenutzungsgebühren/-entgelten stark befahrener Achsen schöpfen, böten solche Fonds ausreichende Sicherheiten, um auf dem Kapitalmarkt rasch Kredite zu guten Bedingungen aufnehmen zu können. Dieses System könnte auch in sofern interessant sein, als die beteiligten Länder einen Anreiz hätten, die grenzüberschreitende Koordinierung zu verbessern. Ferner würden die

Risiken im Zusammenhang mit der Verkehrsentwicklung zwischen Bahn- und Straßenverwaltungen ausgeglichen.

Die Autobahnbetreiber, die bei Bau und Verwaltung der künftigen Bahnlinien als Partner voll beteiligt sein könnten, würden letztendlich davon profitieren, denn sie würden zur Entlastung ihrer eigenen – bereits stark beanspruchten – Netze beitragen. Ein solches System hätte für die betroffenen Regionen keine Nachteile. Die Benutzer des Netzes trügen die Finanzlast – auch die Fahrzeuge im Transitverkehr und aus Drittländern – anstatt wie bisher die Bewohner und Unternehmen der durchfahrenen Länder bzw. Regionen im Rahmen der herkömmlichen Finanzierung durch Steuern.

Das neue Konzept legt in den Mitgliedstaaten bereits existierende Überlegungen zugrunde. Das Prinzip – der Einsatz eines Teils der überschüssigen Einnahmen aus Gebühren/Entgelten für die Benutzung bestehender Infrastrukturen zur Finanzierung des Baus fehlender Verbindungsstrecken – wird in mehreren Mitgliedstaaten bereits angewendet bzw. in unterschiedlicher Form diskutiert. Das Konzept wird im übrigen im Parlamentsbericht von Paolo Costa[60] erläutert, der darauf hinweist, dass bei Einnahmen, die über die Kosten von Bau und Wartung der Infrastrukturen hinausgehen, erwogen werden sollte, diese zur Verringerung externer Kosten im jeweiligen Verkehrssektor oder aber bei anderen Verkehrsträgern einzusetzen.

Existierende und geplante Lösungen in den Mitgliedstaaten

*In **Deutschland** prüft die Regierung derzeit die Vorschläge eines unabhängigen Gremiums (Pällmann-Kommission), wonach ein neues System streckenbezogener Benutzungsentgelte eingeführt werden soll, dessen Einnahmen zur Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen verwendet werden könnten, im Rahmen von Fall zu Fall zu treffender Ausnahmeregelungen auch für andere Verkehrsträger. Diese Möglichkeit einer Ausnahmeregelung, beschlossen in einem Ausschuss, in dem u.a. Unternehmen des Straßenverkehrssektors (Hoch- und Tiefbau, Bauunternehmen) vertreten sind, ist eindeutig auf Projekte wie die Brennerstrecke ausgerichtet.*

*Der seit 1995[61] in **Frankreich** existierende „Fonds d'Investissement dans les Transports Terrestres et les Voies Navigables" stützt sich auf Abgaben der Autobahnbetreiber in Höhe von 0,69 Eurocent/km (Raumordnungssteuer). Im Rahmen dieses Fonds können Infrastrukturen finanziert werden (über die Hälfte Bahnstrecken).*

Für dieses neue Konzept müssen auch die geltenden Gemeinschaftsvorschriften geändert werden, da diese nicht nur den Transfer von Maut- und Straßenbenutzungsgebühren zugunsten von Bahnstrecken nicht fördern, sondern sogar so interpretiert werden können, dass sie diesem entgegenstehen. Gemäß der Richtlinie über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge[62] dürfen Maut und Benutzungsgebühren die Kosten von Bau, Nutzung und Ausbau des Straßennetzes nicht übersteigen. Gemäß der Richtlinie bleibt zwar *„das Recht der Mitgliedstaaten unberührt, einen Prozentsatz des Betrags der Maut- oder Benutzungsgebühren dem Umweltschutz und dem ausgewogenen Ausbau der Verkehrsnetze zuzuweisen"*, die Art der Berechnung dieser Gebühren beschränkt diese jedoch auf die Kosten von Bau, Nutzung und Ausbau des Straßennetzes. Diese Bestimmung ist – wie vom

[60] A5-0034/2000.
[61] Aus technischen Gründen wurde dieser Fonds 2001 in den Haushalt einbezogen.
[62] Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge.

Europäischen Parlament angemerkt – ein Widerspruch in sich, denn die Gebühren können nicht an die Kosten von Bau, Nutzung und Ausbau des betroffenen Infrastrukturnetzes gebunden sein und gleichzeitig für den Schutz der Umwelt und den ausgewogenen Ausbau der Verkehrsnetze eingesetzt werden. Die Möglichkeit, einen Teil der Gebühren zur Finanzierung beispielsweise von Eisenbahnprojekten zu verwenden, ist somit mit einer Rechtsunsicherheit behaftet, die so rasch wie möglich beseitigt werden muss.

Der neue gemeinsame Rechtsrahmen für die Tarifierung der Infrastrukturnutzung, angekündigt in Teil 3, wird es durch Anpassungen und Änderungen den Mitgliedstaaten ermöglichen, die Einnahmen aus Gebühren zur Finanzierung solcher Projekte zu verwenden.

Im Bereich der Leitlinien für das transeuropäische Verkehrsnetz beabsichtigt die Kommission, Folgendes vorzuschlagen:

2001 eine Anpassung der jetzigen Leitlinien mit dem Ziel,

– *Engpässe zu überwinden*, um Eisenbahnkorridore mit Vorrang für den Güterverkehr, eine bessere Integration von Hochgeschwindigkeitsbahnstrecken und Flughäfen und die Schaffung von Verkehrsmanagementplänen für die großen Straßenverkehrsachsen zu fördern;

– *die Liste der „spezifischen" Projekte (so genannte Essener Liste)*, die von der Gemeinschaft 1994 verabschiedet wurde, um weitere Großprojekte *zu ergänzen*. Dies könnten sein:

  – Bahnstrecke hoher Kapazität für den Güterverkehr durch die Pyrenäen;
  – osteuropäischer Hochgeschwindigkeitszug/kombinierter Verkehr (Paris-Stuttgart-Wien);
  – Fehmarnbelt: Brücke/Tunnel zwischen Deutschland und Dänemark;
  – Satellitennavigation (GALILEO);
  – Verbesserung der Schiffbarkeit der Donau zwischen Straubing und Vilshofen;
  – Bahnstrecke Verona-Neapel, einschließlich der Strecke Bologna-Mailand;
  – Interoperabilität des Schienenverkehrs im iberischen Hochgeschwindigkeitsnetz.

2004 soll eine umfassende Überarbeitung der Leitlinien für das transeuropäische Verkehrsnetz erfolgen, bei der insbesondere die Netze der Beitrittsländer integriert, das Konzept der Hochgeschwindigkeitsseewege eingeführt, die Kapazitäten der Flughäfen ausgebaut und die Randregionen kontinentweit besser angebunden werden sollen.

Im Bereich der Finanzierung der Infrastrukturen beabsichtigt die Kommission, Folgendes vorzuschlagen:

– *Änderung der Finanzierungsbestimmungen* für das transeuropäische Verkehrsnetz, Erhöhung des Höchstbeitrags der Gemeinschaft auf 20 % bei grenzüberschreitenden Eisenbahnprojekten, die natürliche Hindernisse überwinden müssen, und an den Grenzen zu den Beitrittsländern

– *Schaffung eines Gemeinschaftsrahmens* für die Verwendung von Einnahmen aus der Tarifierung von Verkehrswegen, die mit der Schaffung neuer Infrastrukturen,

insbesondere im Schienenverkehr, konkurrieren

Im Bereich der technischen Vorschriften beabsichtigt die Kommission, Folgendes vorzuschlagen:

- Harmonisierung der *Mindestnormen für die Sicherheit in Straßen- und Eisenbahntunneln*, die zum transeuropäischen Verkehrsnetz gehören

- Richtlinie zur *Gewährleistung der Interoperabilität der Mautsysteme* im europäischen Straßennetz

TEIL 3: DIE VERKEHRSPOLITIK AUF DEN BENUTZER AUSRICHTEN

Sei es nun der normale Bürger oder ein Verkehrsunternehmen: Jeder muss ein Verkehrssystem nutzen können, das seinen Erwartungen und Bedürfnissen gerecht wird.

Jetzt gilt es, die Verkehrspolitik wieder in erster Linie auf den Benutzer auszurichten.

An erster Stelle bei den Benutzern steht die Sorge aufgrund der **mangelnden Sicherheit im Straßenverkehr**. Dieser Mangel wird als ständige Bedrohung empfunden.

Außerdem möchten die Verkehrsteilnehmer genau wissen, was sie zahlen, wenn sie eine Autobahn oder ein öffentliches Verkehrsmittel benutzen. Die Nutzung der Infrastruktur wie auch die Bekämpfung der Umweltverschmutzung und der Verkehrsüberlastung haben einen Preis. Es ist an der Zeit, genau zu erläutern, welches die **wahren Kosten** sind, damit die künftige Wahl der Verkehrsträger von Transparenz und Kohärenz geleitet wird.

Der Bürger erwartet nicht nur, unter den sichersten Bedingungen befördert zu werden. Er erwartet auch leichte, flexible Beförderungsbedingungen, vor allem, wenn er mehrere Verkehrsträger benutzen muss. Ebenso wünscht er, dass seine **Rechte** besser anerkannt werden.

Schließlich erwartet der Benutzer einen **rationelleren Verkehr in den Städten**. Lärmbelästigung und Luftverschmutzung mit ihren Folgen für die Gesundheit der Bürger sind in den Städten besorgniserregender, und es ist dringend geboten, klar abzugrenzen, welchen Platz PKW und welchen die öffentlichen Verkehrsmittel einnehmen sollten. Angesichts der Grenzen des im Rahmen des EG-Vertrags Möglichen, insbesondere in Anbetracht des **Subsidiaritätsprinzips**, beabsichtigt die Kommission im Wesentlichen, den Austausch vorbildlicher Praktiken zu fördern. Die im Bereich des Stadtverkehrs zu treffenden Maßnahmen, die Voraussetzung für die Erreichung einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung des Verkehrs sind, gehören sicherlich zu den am schwierigsten in die Tat umzusetzenden Maßnahmen. Zuständig dafür sind die örtlichen Behörden.

I. MANGELNDE SICHERHEIT IM STRASSENVERKEHR

Von allen Verkehrsträgern ist der **Straßenverkehr der gefährlichste und kostet die meisten Menschenleben**. Da sie aber als ein normales Erscheinungsbild unserer Gesellschaft hingenommen werden, haben die Verkehrsunfälle auf unseren Straßen bis vor kurzem keine heftigen Reaktionen ausgelöst. Wie sonst lässt sich die relative Toleranz gegenüber den Straßenverkehrsunfällen erklären, wo doch jeden Tag die Gesamtzahl der Verkehrstoten auf europäischen Straßen praktisch einem Absturz eines Mittelstreckenflugzeugs gleichkommt?

Trotzdem ist die Sicherheit im Straßenverkehr eine der Hauptsorgen der europäischen Bürger und kann sogar zu ihrem wichtigsten Sorgenpunkt werden[63].

Aus Studien geht hervor, dass die Autofahrer in Europa strengere Maßnahmen auf dem Gebiet der Straßenverkehrssicherheit erwarten, etwa die Verbesserung der Qualität der Straßen, eine bessere Schulung der Fahrer, die Anwendung der Straßenverkehrsordnung, die Überprüfung der Sicherheit der Fahrzeuge und Kampagnen für die Sicherheit im Straßenverkehr[64].

Bis in die 90-er Jahre war es mangels ausdrücklicher Kompetenzen auf diesen Gebieten für die Gemeinschaft schwierig, im Bereich der Straßenverkehrssicherheit tätig zu werden. Doch die Gemeinschaft trägt bereits seit langem zur Sicherheit im Straßenverkehr bei. Durch den Binnenmarkt ist es – vor allem über die technische Normung – gelungen, mit Hilfe von über fünfzig Richtlinien[65] sichere Fahrzeugausstattungen zu entwickeln (Pflicht zum Anlegen des Sicherheitsgurts, Bestimmungen über die Beförderung von gefährlichen Gütern, Verwendung von Geschwindigkeitsbegrenzern für LKW, standardisierter Führerschein und technische Überwachung aller Fahrzeuge).

Der Vertrag von Maastricht hat letztlich der Gemeinschaft die rechtlichen Mittel an die Hand gegeben, um auf dem Gebiet der Straßenverkehrssicherheit den Rahmen vorzugeben und Maßnahmen zu ergreifen[66].

Allerdings wird auch heute noch trotz der Aufnahme dieser neuen Zuständigkeiten in den Vertrag der offenkundige Bedarf an einer echten europäischen Politik auf dem Gebiet der Straßenverkehrssicherheit nicht von allen Mitgliedstaaten anerkannt, und die Berufung auf das Subsidiaritätsprinzips macht das Handeln der Gemeinschaft schwierig[67].

Die Europäische Union muss im kommenden Jahrzehnt gemeinschaftsweit das ehrgeizige Ziel anstreben, die Zahl der im Straßenverkehr Getöteten um die Hälfte zu verringern: Hierzu muss sie eine integrierte Aktion durchführen, die menschliche wie auch technische Dimensionen berücksichtigt und die darauf abzielt, aus dem transeuropäischen Straßennetz ein sichereres Netz zu machen.

A. Der alltägliche Tod: 40 000 Verkehrstote im Jahr

Der Tribut, den die Europäer für die Mobilität zahlen, ist nach wie vor zu hoch. So haben seit 1970 mehr als 1,64 Millionen unserer Mitbürger auf der Straße ihr Leben gelassen. Anfang der 90-er Jahre ging die Zahl der Verkehrstoten auf den Straßen

---

63 Beispielsweise ist dies nach einer BVA-Umfrage im „Journal du Dimanche" vom 21. Januar 2001 Sorge Nr. 1 der Franzosen, noch vor schwerer Krankheit und Sorgen um die Lebensmittelsicherheit.

64 Projekte SARTRE (Social Attitude to Road Trafic Risk in Europe): SARTRE 1 im Jahre 1992 bezog sich auf 15 Länder und SARTRE 2 im Jahre 1997auf 19 Länder.

65 Zum Beispiel Vorschriften über die generelle Ausstattung von Fahrzeugen mit Windschutzscheiben aus Verbundglas, die generelle Installation von Sicherheitsgurten für alle Insassen, den standardisierten Seiten- und Frontalaufprallschutz und die Standardisierung der Bremssysteme.

66 Artikel 71 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

67 Der erstmals 1988 gemachte Vorschlag, in einem Rechtsakt den Höchstswert für den Blutalkoholgehalt festzulegen, blieb auf der Tagesordnung von 24 Ratspräsidentschaften unbeachtet. Er wurde niemals verwirklicht. Die Kommission hat am 17. Januar 2001 eine Empfehlung verabschiedet, in der die wichtigsten Zielen des Ursprungstextes aufgegriffen und weiter ausgefeilt werden.

zwar spürbar zurück, doch in den letzten Jahren hat sich diese Tendenz wieder verlangsamt.

Im Jahr 2000 forderten Unfälle im Straßenverkehr in der Europäischen Union **mehr als 41 000 Menschenleben** und mehr als 1,7 Millionen Verletzte. Am stärksten betroffen ist die Altersklasse von 14-25 Jahren, für die Verkehrsunfälle die Todesursache Nr. 1 sind. **Jeder Dritte wird im Laufe seines Lebens bei einem Unfall verletzt.** Die unmittelbar messbaren Kosten von Verkehrsunfällen belaufen sich auf 45 Milliarden Euro. Die indirekten Kosten (einschließlich der körperlichen und seelischen Schäden der Opfer und ihrer Angehörigen) liegen drei- bis viermal höher. Dementsprechend wird ein **Betrag von 160 Milliarden Euro jährlich** angesetzt, was 2 % des BSP der Europäischen Union entspricht[68].

Die für die Bekämpfung der Sicherheitsmängel im Straßenverkehr eingesetzten finanziellen Mittel reichen bei dieser dramatischen Sachlage bei weitem nicht aus. In der Tat sind die Aufwendungen für die Verhütung von Unfällen im Straßenverkehr nach wie vor sehr gering: Sie machen weniger als 5 % der Gesamtkosten der Unfälle aus, einschließlich der Ausgaben der Versicherungen für Entschädigungen und Reparaturen, die sich auf 60 Milliarden Euro belaufen.

Die Aufsplitterung der Zuständigkeiten und Ressourcen auf eine ziemlich große Zahl von Stellen, die auf nationaler und regionaler Ebene mit der Straßenverkehrssicherheit betraut sind, schränken den Handlungsspielraum für großangelegte Aktionen ein und hemmen die Koordinierung von Strategien.

Die Programme haben oft nur Ankündigungswirkung, da sie häufig nur bescheidene Maßnahmen umfassen. Angesichts der Schwierigkeit, damit Ergebnisse zu erzielen, berufen sich die Mitgliedstaaten manchmal auf kulturelle Besonderheiten, um ihre fatalistische Haltung zu rechtfertigen. Bestimmte technische Maßnahmen, beispielsweise zur Beeinflussung der Sicherheit der Infrastrukturen, erfordern beträchtliche Investitionen, die die Staaten gerne vor sich herschieben.

Wenn alle Staaten die gleichen Ergebnisse erzielten wie das Vereinigte Königreich und Schweden, so könnte nach heutigen Schätzungen die Zahl der Unfalltoten um 20.000 pro Jahr gesenkt werden. Doch zwischen Ländern wie Schweden und Portugal, die eine vergleichbare Bevölkerungszahl haben, lag der Unterschied in der Zahl der Unfalltoten 1998 bei einem Verhältnis von 1 zu 4,5. Ebenso kommen auf einen Verkehrstoten im Vereinigten Königreich 2,5 in Frankreich[69]. Auch in den Beitrittsanwärterstaaten ist es gut möglich, dass diese Zahlen zunehmen, da die Fahrzeuge im Durchschnitt älter sind als in der Europäischen Union und sie nicht mit den modernsten Technologien (ABS, Airbag usw.) ausgerüstet sind.

Schweden hat 1997 einen ehrgeizigen Plan „Null Tote und Null Schwerverletzte bei

---

68 Bericht von Ewa Hedkvist Petersen über die Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Prioritäten für die Sicherheit des Strassenverkehrs in der EU – Fortschrittsbericht und Einstufung der Massnahmen" (KOM(2000)125 – C5-0248/2000 – 2000/2136(COS)), der am 18. Januar 2001 vom Europäischen Parlament angenommen wurde.

69 1998 belief sich die Zahl der Todesopfer des Straßenverkehrs auf 531 in Schweden, 1425 in Portugal, 3581 im Vereingten Königreich und 8918 in Frankreich.

Straßenverkehrsunfällen" für das gesamte Land verabschiedet. Dieses Programm setzt an sämtlichen Faktoren an, bei denen die Gebietskörperschaften und die Unternehmen eine entscheidende Rolle spielen. Sie werden beispielsweise aufgefordert, in ihre öffentlichen Ausschreibungen für Fahrzeuge und Verkehrsdienste Sicherheitskriterien aufzunehmen, damit so das Angebot an sicheren Fahrzeugen erhöht wird. Ferner werden systematische Verbesserungen des Straßenverkehrsnetzes vorgenommen, um die Schwere von Unfällen einzudämmen. Außerdem werden in Abstimmung mit der Privatwirtschaft Anreize geschaffen, die helfen sollen, die Nachfrage nach Straßenverkehrsmitteln zu drosseln und dadurch eine geringere Gefährdung der Benutzer zu erreichen.

B. Halbierung der Zahl der Verkehrstoten

Der Kampf gegen die Sicherheitsmängel im Straßenverkehr erfordert von der Europäischen Union, dass sie sich das **ehrgeizige Ziel setzt, die Zahl der Verkehrstoten im Zeitraum zwischen 2000 und 2010 zu verringern**. **Die Kommission möchte die Anstrengungen bündeln, damit in diesem Zeitraum die Zahl der Unfalltoten im Straßenverkehr ungefähr auf die Hälfte absinkt.** Auch wenn es in erster Linie in der Zuständigkeit der nationalen und lokalen Behörden liegt, Maßnahmen zu ergreifen, um dieses Ziel der Halbierung der Zahl der Unfalltoten im Straßenverkehr bis zum Jahr 2001 zu erreichen, muss die Europäische Union hierzu einen Beitrag leisten, nicht nur durch den Austausch vorbildlicher Methoden, sondern auch durch zweierlei Maßnahmenpakete:

– zum einen die Harmonisierung der Sanktionen,

– zum anderen die Förderung neuer Technologien für die Straßenverkehrssicherheit.

Die Kommission behält sich vor, auf der Grundlage einer im Jahre 2005 aufzustellenden Bilanz gesetzgeberische Maßnahmen vorzuschlagen.

1. Die Harmonisierung der Sanktionen

Tatsache ist, dass sich die Kontrollen und Sanktionen von einem Mitgliedstaaten zum anderen erheblich voneinander unterscheiden. Die PKW-Fahrer und Fernfahrer wissen, dass sie in manchen Ländern, den Fuß vom Gaspedal nehmen müssen und in anderen praktisch ungestraft munter „drauflos fahren" können. Diese Feststellung ist insofern schockierend, dass sich jeder am Steuer ohne Weiteres in mehreren Ländern fortbewegen kann. Die Strafmaßnahme (Weiterfahrverbot, Führerscheinentzug) bei einem Rechtsverstoß müsste unabhängig von der Staatsangehörigkeit des Fahrers und dem Ort des Verstoßes immer die gleiche sein. Doch kann ein Fahrer, dessen Führerschein in einem Mitgliedstaat eingezogen wurde, die Fahrerlaubnis in einem Nachbarland erhalten.

Ein Fahrer, der auf den Autobahnen E40 und E5 von Köln nach London fährt, muss seine Geschwindigkeit auf 120 km/h begrenzen, sobald er die belgische Grenze erreicht, dann auf 130 km/h, wenn er nach Frankreich kommt, bis er dann schließlich im Vereinigten Königreich eine Höchstgeschwindigkeit von 112 km/h einzuhalten hat. Am Ziel angekommen darf er so viel Alkohol trinken, dass sein Alkoholspiegel im Blut bis zu 0,8 mg/ml erreicht, auf dem Rückweg aber muss er seinen Alkoholkonsum soweit einschränken, dass der Wert höchstens bei 0,5 mg/ml liegt.

Zurzeit können französische Behörden einem Autofahrer den Führerschein entziehen, der einen Alkokohlspiegel von über 0,8 mg/ml hat, bald auch bei Geschwindigkeitsüberschreitungen von mehr als 40 km/h. In beiden Fällen erlaubt es das

französische Recht nicht, dies bei einem Autofahrer zu tun, der eine andere als die französische Staatsangehörigkeit hat.

Eine die Mitmenschen gefährdende Fahrweise ist eine mit Kriminalität gleichzusetzende Plage. Die Kommission plant Initiativen im Rahmen der gemeinschaftlichen Justizpolitik, und zwar nicht nur für Fernfahrer, sondern auch für PKW-Fahrer.

Zum Beispiel hat der belgische Verband RED neue, wirksame Maßnahmen zur Unfallverhütung im Straßenverkehr entwickelt, insbesondere durch folgende Initiativen:

– Vorschlag von Lehrgängen über defensives Fahren, d.h. lernen, wie man bei Notbremsungen das Auto auf regennasser Fahrbahn wieder in Griff bekommt, wie man sich richtig ans Lenkrad setzt usw.; keinesfalls soll es sich um spezielle „Schleuderkurse“ handeln;

– zusammen mit dem Justizministerium Organisation alternativer Maßnahmen bei Verstößen, d.h.: Statt ein Bußgeld zahlen zu müssen oder den Führerschein entzogen zu bekommen, erhalten die Betreffenden mit ihrer Zustimmung einen Lehrgang über defensives Fahren und helfen in Spezialeinrichtungen Personen mit einem mehrfachen Trauma von Straßenverkehrsunfällen.

So sollte sich befasst werden mit der Harmonisierung bestimmter Vorschriften, Sanktionen und Kontrollen (insbesondere hinsichtlich Geschwindigkeitsüberschreitungen und Alkoholspiegel) in erster Linie auf dem transeuropäischen Autobahnnetz, das im Übrigen von der Gemeinschaft mitfinanziert wird und auf dem immer mehr Angehörige unterschiedlicher Mitgliedstaaten unterwegs sind, und zuallererst für den internationalen gewerblichen Verkehr. Dies erfolgt insbesondere durch die Angleichung der technischen Merkmale der Infrastruktur, aber auch durch ein Mindestmaß an Harmonisierung auf dem Gebiet der Beschilderung.

Die Vielfalt der Arten von Markierungen und Verkehrsschildern auf den europäischen Fahrstrassen, insbesondere der Richtungsgebungsschilder, die durch die Übereinkommen der Vereinten Nationen nicht harmonisiert wurden, stellt eine Gefahr für die Autofahrer dar. Die Ausschilderung bestimmter Arten von Straßen variiert von einem Mitgliedstaat zum anderen. So weist die Farbe grün in 5 Ländern auf Autobahnen hin, in den anderen Ländern dagegen ist es die Farbe blau. Auch die Grundsätze hinsichtlich der Sprache für die Ortsnamen weichen voneinander ab, ebenso wie die Nummerierung der Fahrstrassen. **Deshalb ist die schrittweise Einführung harmonisierter Schilder und Signale auf dem transeuropäischen Netz anzustreben**, ebenso wie die Verwendung derselben Signale von Fahrzeugen. Ein gemeinsames System zur Kennzeichnung der Abschnitte des transeuropäischen Straßennetzes scheint letztlich unumgehbar, will man die Sichtbarkeit erhöhen und dadurch die Aufrechterhaltung der Qualität des Netzes für die Benutzer sichern.

Eine sinnvolle Ausschilderung der **unfallträchtigen Stellen –** mit Hinweis auf die Zahl der Opfer, die sie verursacht haben – dürfte sie für die europäischen Fahrer, die auf den großen Verkehrsachsen durch die verschiedenen Länder unterwegs sind, erkennbarer machen.

Außerdem ist zu prüfen, welche Möglichkeiten bestehen, generell Audits und Folgenabschätzungen hinsichtlich der Straßenverkehrssicherheit auf den Achsen des transeuropäischen Straßenverkehrsnetzes nach dem Muster der Umweltverträglichkeitsprüfungen durchzuführen, insbesondere für Projekte, für die ein Zuschuss der Gemeinschaft beantragt wird.

Darüber hinaus müssen die Anstrengungen im **Kampf gegen den Alkohol am Steuer** fortgesetzt und Lösungen gefunden werden in der Frage der **Einnahme von Drogen oder Arzneimitteln**, die sich auf die Fähigkeit ausüben, ein Fahrzeug sicher zu lenken. Die Kommission hat am 17. Januar 2001 eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten angenommen, eine allgemeine Grenze von 0,5 mg/ml für den **Blutalkoholgehalt von Kraftfahrern** und 0,2 mg/ml für Berufsfahrer, Motorradfahrer und Fahranfänger vorzuschreiben.

Zur Bekämpfung des Problems des Alkohols am Steuer in Belgien wurde 1995 die Kampagne „Bob“, d.h. derjenige, der fährt, ist derjenige, der nicht trinkt, ins Leben gerufen. Sie hat sehr großen Erfolg. Dabei geht es darum, die Autofahrer dazu zu bringen, die Person unter den Mitgliedern eine Gruppe auszugucken, die auf das Trinken verzichtet und somit die anderen sicher nach Hause fahren kann.

In Frankreich wurden neben den Sensibilisierungskampagnen weitere Methoden entwickelt, um die Zahl der Verkehrstoten nach nächtlichen Diskothekenbesuchen zu verringern. Zum Beispiel ermuntern bestimmte Einrichtungen ihre Gästegruppen bei ihrem Eintreffen dazu, ihnen die Autoschlüssel anzuvertrauen, die sie ihnen dann nach Prüfung des Blutalkoholgehalts des Fahrers zurückgeben.

Darüber hinaus haben mehrere Regionen die Stellen, an denen Menschen bei Unfällen ums Leben gekommen sind, mit Umrisszeichnungen auf den Seitenstreifen gekennzeichnet, um so die Kraftfahrer zu mehr Vorsicht auf den Straßen zu ermahnen. Bei deren Anblick behaupten 37 % der Autofahrer aufmerksamer zu sein, und 20 % verlangsamen ihr Tempo.

Mehrere Mitgliedstaaten haben ihre ursprünglichen Initiativen zur Vorbeugung risikoreicher Verhaltensweisen aufgestockt, insbesondere bei den Jugendlichen hinsichtlich der Gefahren durch Alkohol, und nun ist es wichtig, diese guten Methoden zu verbreiten und auszutauschen.

Tabelle 1 Zulässige Höchstgeschwindigkeiten und zulässiger Blutalkoholgehalt in den Ländern der Europäischen Union

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
innerstädtisch	50	50	50	50	50	50	48	50	50	50	50	50	50	50	48
Bundes-/Nationalstraßen	90	80	100	110	90	90	96	90	90	80	100	100	80	90	96
Autobahnen	120	110	siehe Fußnote[70]	120	120	130	112	130	120	120	130	120	120	110	112
Höchstwert für den **Blutalkoholgehalt** in mg/ml	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,8	0,8	0,8	0,5	0,5	0,5	0,5	0,2	0,8

Quelle: Europäische Kommission und Mitgliedstaaten

70 Autobahnen: keine Geschwindigkeitsbegrenzung, Richtgeschwindigkeit:130 km/h, auf über der Hälfte des Netzes ist die Geschwindigkeit auf 120 km/h oder weniger beschränkt.

Derzeit wird im Rat und im Europäischen Parlament ein Richtlinienvorschlag erörtert, der Passagieren in Reisebussen vorschreibt, Sicherheitsgurte anzulegen, sofern solche vorhanden sind. Es gibt bereits eine Richtlinie „Sicherheitsgurte für Reisebusse“, in dem zwar die technischen Normen für Gurte festgelegt sind, aber den Herstellern nicht vorgeschrieben wird, sie in die Busse einzubauen. **Soll damit tatsächlich Wirkung erzielt werden, muss von den Herstellern von Reisebussen verlangt werden, dass alle eingebauten Sitze mit Sicherheitsgurten ausgestattet sind.** 2002 wird ein dahingehender Richtlinienvorschlag vorgelegt.

2. Einsatz neuer Technologien für die Straßenverkehrssicherheit

Die technologischen Entwicklungen ermöglichen es auch, die üblichen Kontroll- und Sanktionsmethoden mit Hilfe des Einsatzes automatischer Mittel und von Bordgeräten als Fahrhilfen zu verschärfen. In dieser Hinsicht werden – wie schon für die anderen Verkehrsträger – durch den Einbau von Fahrtschreibern, der früher oder später die Regel sein wird, die Parameter gespeichert werden können, mit denen die technischen Ursachen von Unfällen geklärt werden können. Dadurch werden die Kraftfahrer zur Verantwortung gezogen, die Gerichtsverfahren infolge von Unfällen beschleunigt, deren Kosten vermindert, und es können wirksamere Vorbeugemaßnahmen getroffen werden. Die Kommission hat ferner im Juni 2001 einen Vorschlag unterbreitet, nach dem Geschwindigkeitsbegrenzer für alle Fahrzeuge über 3,5 Tonnen bzw. mit mehr als 9 Passagieren (die Höchstgeschwindigkeit wird auf 90 km/h für Nutzfahrzeuge und 100 km/h für Busse beschränkt) vorgeschrieben werden sollten.

Unbedingt notwendig: unabhängige Untersuchungen

Ein besonderes Problem stellt sich bei der Auswertung von Unfalluntersuchungen. Zurzeit geht es bei den Ermittlungen, die die Justizbehörden bzw. die Versicherungen anstellen, in erster Linie darum, die Unfallschäden zu beheben und die Haftungsfragen anhand der vom Gesetzgeber vorgegebenen Bestimmungen zu klären. Doch diese Ermittlungen können nicht unabhängige technische Untersuchungen ersetzen, die zunehmend als notwendig angesehen werden und in Europa und in den Vereinigten Staaten allmählich aufkommen:

71 Die Richtlinie 94/56 ist ein Muster für die sonstigen Verkehrsträger. Diese Richtlinie stellt die Grundprinzipien für die Untersuchung von Unfällen und Störungen in der Zivilluftfahrt auf. Zusätzlich hat die Kommission im Dezember 2000 einen Richtlinienvorschlag über die Meldung von Vorfällen in der Zivilluftfahrt angenommen. Ergänzend zu den gegenwärtigen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft geht es in diesem Vorschlag um die Analyse von Störfällen, die dem Eintritt eines Unfalls in der Regel vorausgehen.

72 Mit der Änderung der Richtlinie 91/440, die Teil des im vergangenen Dezember verabschiedeten „Eisenbahnpakets“ ist, werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit bei Unfällen systematisch Untersuchungen angestellt werden. Bis Ende des Jahres 2001 wird die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie über die Sicherheit im Schienenverkehr vorlegen, mit der die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, auf einzelstaatlicher Ebene vollkommen unabhängige Stellen einzurichten, die mit den Nachforschungen über Unfälle beauftragt werden. Auf Ebene der Gemeinschaft wird ein Kooperationsmechanismus eingerichtet, eventuell im Rahmen der künftigen Agentur für Sicherheit im Schienenverkehr.

73 Die Richtlinie 1999/35 über ein System verbindlicher Überprüfungen im Hinblick auf den sicheren Betrieb von Ro-Ro-Fahrgastschiffen und Fahrgast-Hochgeschwindigkeitsfahrzeugen im Linienverkehr verlangt ab dem 1. Dezember 2000, dass eine objektive Untersuchung bei einem Unfall aller betreffenden Schiffe und Fahrzeuge, die zu einem Hafen der Gemeinschaft oder ab einem solchen Hafen unterwegs sind, angestellt wird. Spätestens 2004 will die Kommission ein harmonisiertes System für sämtliche Unfälle auf See vorschlagen.

74 Vorsitzender des niederländischen Ausschusses für Sicherheit im Verkehr.

Mit deren Ergebnissen sollen die Ursachen von Unfällen bestimmt und die Rechtsvorschriften verbessert werden.

Seit mehreren Jahren sehen die europäischen Rechtsvorschriften diese Art von Untersuchungen für die Zivilluftfahrt vor[71]. Eine entsprechende Verpflichtung ist jetzt auch in den Schienenverkehrsvorschriften enthalten[72]. Die Kommission plant nunmehr, die gleiche Art von Untersuchungen für den Seeverkehr vorzuschlagen[73]; längerfristig wäre dann die Entwicklung auch für Straßenverkehrsunfälle an der Reihe.

Diese unabhängigen Untersuchungen müssen auf einzelstaatlicher Ebene angestellt werden, aber einer europäischen Methodik folgen. Die Ergebnisse sollten einem Ausschuss unabhängiger Sachverständiger mitgeteilt werden, der bei der Kommission angesiedelt sein wird und damit beauftragt wird, die geltenden Rechtsvorschriften zu verbessern und die Methodik insbesondere den technischen Entwicklungen anzupassen.

Um mit den Worten von Herrn P. van Vollenhoven[74] auf der vom Europäischen Rat für die Verkehrssicherheit (ETSC) veranstalteten 3. Konferenz über die Untersuchung von Unfällen zu sprechen: „Eine unabhängige Einrichtung garantiert nicht nur die Unabhängigkeit der Untersuchungen. Durch sie wird auch sichergestellt, dass diese Empfehlungen tatsächlich Wirkung zeigen.“

Die Einführung des elektronischen Führerscheins könnte ebenfalls der Harmonisierung der Strafmaßnahmen dienen, die darauf abzielen zu verhindern, dass Fahrer, denen der Führerschein entzogen wurde, weiterfahren.

Die Europäische Union hat eine beträchtliche, ja sogar ausschließliche, Verantwortung, den Einsatz innovativer Technologien zu fördern, die zum Inverkehrbringen **neuer sicherer Fahrzeuge** führen. **Intelligente Verkehrssysteme stellen in dieser Hinsicht eine Chance dar, weshalb ihnen der vom Europäischen Rat von Feira vom Juni 2000 angenommene und vom Europäischen Rat von Stockholm vom März 2001 bestätigte Plan *e*Europe einen wichtigen Platz einräumt.** In diesem Zusammenhang wäre es wünschenswert, die Einführung aktive Sicherheitssysteme für alle Neufahrzeuge zu fördern, deren generelle Einführung durch eine Vereinbarung[75] auf Gemeinschaftsebene mit der Automobilindustrie erleichtert werden könnte. Solche Fahrzeuge, die mit innovativen Technologien – beispielsweise auf dem Gebiet des Verkehrsmanagements und der Antikollisionssysteme – ausgestattet sind, stellen eine Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit um 50 % in Aussicht. Außerdem dürften die technologischen Entwicklungen dank neuer Werkstoffe und der Einführung neuer fortgeschrittener Entwurfsverfahren für die Strukturfestigkeit einen besseren Aufprallschutz der Fahrzeuge bewirken.

Die aktuellen Fortschritte bei den Reifen (Verringerung der Spritzwassererzeugung bei LKW-Reifen, Verbesserung des Haftvermögens auf rutschiger Fahrbahn, Warnsystem bei zu niedrigem Reifendruck) dürften auf kurze Sicht zu einer Verringerung des Kraftstoffverbrauchs und des Abrollgeräuschs bei gleichbleibend hohem Sicherheitsstandard führen. Erwartet werden eine Reduzierung des Kraftstoffverbrauchs um 10 % und rund tausend Verkehrstote weniger im Jahr.

---

[75] Diese Vereinbarung, mit deren Ausarbeitung die Kommission zurzeit befasst ist, wird insbesondere Systeme zur Abstandskontrolle, Kollisionsvermeidung und Überwachung der Fahreraufmerksamkeit umfassen.

Der **für die Insassen von Fahrzeugen wichtige Aufprallschutz** macht erhebliche Fortschritte. Dank der Elektronik werden die neuen intelligenten Schutzvorrichtungen, Airbags beispielsweise, die Anzahl der Insassen, ihre Gestalt und die Aufprallmerkmale berücksichtigen, um so einen angepassteren Schutz zu bieten. Systeme, die die Insassen daran erinnern, den Sicherheitsgurt anzulegen, sollten zur Standardausstattung eines Fahrzeugs gehören.

In Schweden tragen 95 % der Fahrzeuginsassen ihren Sicherheitsgurt. Dagegen waren die Hälfte der tödlich Verunglückten zum Zeitpunkt des Unfalls nicht angeschnallt.

Hinsichtlich der Erhöhung des Schutzes von Fußgängern und Fahrradfahrern könnte die Festlegung von Sicherheitsnormen für die Auslegung der Fahrzeugfronten jedes Jahr bis zu 2000 Leben retten. Eine freiwillige Vereinbarung mit der Industrie über die Anwendung dieser Normen[76] ist im Gespräch.

Schließlich ist aufgrund der Steigerung des Verkehrsaufkommens ein **besseres Geschwindigkeitsmanagement der Fahrzeuge sicherheitstechnisch unverzichtbar**, womit zur Bekämpfung der Überlastung der Straßen beigetragen werden kann. Neben den Vorteilen hinsichtlich der Straßenverkehrssicherheit wird sich die Beachtung der Geschwindigkeitsbegrenzungen auch in einer merklichen Reduzierung der Treibhausgasemissionen niederschlagen. Die aussichtsreichsten Möglichkeiten bieten die neuen Technologien, mit denen jederzeit unter Berücksichtigung des Verkehrszustands, der Straßeneigenschaften und äußerer – etwa meteorologischer – Bedingungen die optimale Geschwindigkeit bestimmt werden kann und die Fahrer darüber mittels externer Signale oder fahrzeugseitiger Kommunikationsmittel informiert werden. Straßen und Fahrzeuge überall in der Europäischen Union sollten so bald wie möglich mit diesen neuen Technologien ausgestattet werden, und die Informationssysteme sollten allen zugänglich sein.

– **Mit einem neuem Aktionsprogramm zur Straßenverkehrssicherheit für die Jahre 2002-2010** werden die **Maßnahmen** festgelegt, mit denen das generelle Ziel der Halbierung der Zahl der Unfalltoten im Straßenverkehr erreicht werden kann. Daneben sollen mit dem Programm sämtliche einzelstaatlichen wie auch europäischen Maßnahmen unter die Lupe genommen werden, die zu einer Reduzierung der Zahl der Unfallopfer beitragen.

– Die Mitgliedstaaten werden ersucht, ihre **Zusammenarbeit und den Erfahrungsaustausch auf dem Gebiet der Unfallverhütung und -analyse** auszubauen, was sie dank der gemeinsamen, ausgehend von der Datenbank CARE[77] entwickelten Hilfsmittel oder durch die Schaffung eines europäischen Observatoriums für Straßenverkehrssicherheit tun sollten, in dem sämtliche Unterstützungsarbeiten für Sachverständige auf dem Gebiet der Straßenverkehrssicherheit und die Allgemeinheit zusammenlaufen.

– Hinsichtlich des internationalen Verkehrs wird für das transeuropäische Autobahnnetz eine Harmonisierung der Sanktionen und der geltenden Rechtsvorschriften (insbesondere bezüglich der Beschilderung, des zulässigen Blutalkoholspiegels und der Geschwindigkeitsüberschreitungen) vorgeschlagen.

- Eine Liste der besonders gefährlichen Unfallschwerpunkte wird aufgestellt, damit sie entsprechend ausgeschildert werden können.

- Bei der Kommission wird ein Ausschuss unabhängiger Sachverständiger für die Untersuchung von Unfällen eingerichtet, der sie hinsichtlich der Entwicklung der Rechtsvorschriften auf allen Gebieten der Sicherheit beraten soll.

Die Kommission behält sich darüber hinaus die Möglichkeit vor, ab 2005 Rechtsakte vorzuschlagen, falls in den nächsten 3 bis 4 Jahren keine nennenswerten Verbesserungen festzustellen sind.

Allgemeinen von der Gesellschaft, mithin den Steuerzahlern und Unternehmen, und weniger von den Benutzern getragen werden. Wie Herr Paolo Costa, Mitglied des Europäischen Parlaments, vor kurzem in einem Parlamentsbericht[78] ausgeführt hat, wäre es nach dem Verursacherprinzip angezeigt, dass *„die Verkehrsnutzer für die quantifizierbaren Anteile der Verkehrskosten aufkommen müssen, die sich aus der Benutzung, der Qualität und der Sicherheit der Infrastrukturen ergeben"*.

Wie auf dem Europäischen Rat von Göteborg hervorgehoben wurde, sollte *„eine nachhaltige Verkehrspolitik ... die vollständige Internalisierung der sozialen und Umweltkosten fördern. Es sind Maßnahmen erforderlich, um den Anstieg des Verkehrsaufkommens deutlich vom BIP-Wachstum abzukoppeln, insbesondere durch eine Verlagerung von der Straße auf die Schiene, die Wasserwege und den öffentlichen Personenverkehr."* **Die Maßnahmen der Gemeinschaft müssen daher darauf abzielen, die derzeit dem Verkehrssystem auferlegten Steuern schrittweise durch Instrumente zu ersetzen, die die Infrastrukturkosten und die externen Kosten am wirksamsten internalisieren.** Bei diesen Instrumenten handelt es sich zum einen um die Tarifierung der Infrastrukturnutzung, die besonders wirksam zur Regelung der Stauprobleme und Verringerung der anderen Umweltbelastungen beiträgt, und zum anderen um die Kraftstoffbesteuerung, die sich gut dazu eignet, die Kohlendioxidemissionen zu vermindern. Diese beiden Instrumente, die auf eine stärkere Differenzierung und Modulierung der Steuern und Nutzungsgebühren[79] hin ausgerichtet sind, müssen aufeinander abgestimmt eingesetzt werden, da das erste Instrument durch das zweite ergänzt wird.

A. Hin zu einer schrittweisen Tarifierung der Infrastrukturnutzung

Der Infrastrukturtarifierung liegt das Prinzip zugrunde, dass die Kosten für die Infrastrukturnutzung sowohl die Kosten der Infrastruktur[80] als auch die externen Kosten, die mit Unfällen, Luftverschmutzung, Lärmbelastung und Staus verbunden sind, umfassen müssen. Dieser Grundsatz gilt für alle Verkehrsträger und alle Benutzerkategorien, für private PKW gleichermaßen wie für Nutzfahrzeuge.

Im Fall privater PKW ist das Aufkommmen im grenzüberschreitenden Verkehr jedoch gering; hier könnte die Umsetzung der Grundsätze für die Infrastrukturtarifierung außerdem Einschränkungen des freien Personenverkehrs mit sich bringen und zur Wiedereinführung faktisch abgeschaffter Grenzen führen. Die Gemeinschaft sollte daher nicht in die Abwägungen der einzelstaatlichen und lokalen Behörden eingreifen, etwa bezüglich der Festlegung von Preisen für die Nutzung eines Kollektivguts, wie es die Verkehrsinfrastruktur ist. Durch die Ermittlung, Verbreitung und Förderung vorbildlicher Praktiken, z. B. im Rahmen der Forschungsprogramme, kann die Gemeinschaft eher einen nützlichen Beitrag leisten. Sobald es jedoch um den gewerblichen Verkehr geht, ist es zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen Sache der Gemeinschaft, den Mitgliedstaaten durch die Vorgabe eines Rahmens eine schrittweise Internalisierung der externen Kosten und

---

78 Bericht EP – A5-0345/2000.

79 Die Besteuerung von Fahrzeugen, insbesondere PKW, nach Maßgabe ihrer Umwelteigenschaften kann auch zum Kauf und zur Nutzung umweltfreundlicherer Fahrzeuge beitragen (siehe Abschnitt IV A: Diversifizierung der im Verkehr genutzten Energieträger).

80 Die verschiedenen Kostenarten sind in Kapitel 3 des Weißbuchs über faire Preise für die Infrastrukturbenutzung, KOM(98) 466, im Einzelnen aufgeführt.

Infrastrukturkosten zu ermöglichen und die Kohärenz ihrer Initiativen zu gewährleisten.

Die Preisstruktur muss den Kosten besser Rechnung tragen, die der Allgemeinheit auferlegt werden. Angesichts des Flickenteppichs von Rechtsvorschriften in diesem Bereich und der Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen scheint ein gemeinschaftlicher Rahmen für die Tarifierung der Infrastruktur aller Verkehrsträger notwendig.

1. Eine kostengerechte Preisstruktur

Die der Allgemeinheit auferlegten Kosten lassen sich monetär bewerten. In der folgenden Tabelle sind die Kosten angegeben, die ein LKW bei einer Autobahnfahrt über 100 km zu Schwachlastzeiten verursacht. Geschätzt werden die Kosten im Zusammenhang mit der Luftverschmutzung (Gesundheitsbeeinträchtigung, Schädigung von Kulturpflanzen), der Klimaänderung (Überschwemmungen, Schädigung von Kulturpflanzen), der Infrastruktur[81], der Lärmbelastung, Unfällen (Kosten der Gesundheitspflege) und Staus (Zeitverlust).

Tabelle 2: Externe Kosten und Infrastrukturkosten einer LKW-Autobahnfahrt über 100 km zu Schwachlastzeiten (in Euro)

Externe Kosten und Infrastrukturkosten	*Durchschnittliche Spanne*
Luftverschmutzung	2,3 – 15
Klimaänderung	0,2 –1,54
Infrastruktur	2,1 – 3,3
Lärm	0,7 – 4
Unfälle	0,2 – 2,6
Staus	2,7 – 9,3
Gesamt	8 – 36

Quelle: Generaldirektion Energie und Verkehr

Ein Teil der externen Kosten und Infrastrukturkosten ist bereits durch die Abgaben, die auf denselben LKW entfallen, gedeckt, wie aus der folgenden Tabelle hervorgeht; darin sind die durchschnittlichen Abgaben angegeben, die sich aus Kraftstoffsteuern und Kraftfahrzeugsteuern sowie Infrastrukturgebühren zusammensetzen. Angegeben sind auch die durchschnittliche Höhe der Infrastrukturgebühren in den Ländern, in denen solche Gebühren als Maut oder mit Vignetten erhoben werden, sowie die in Deutschland vorgesehene und die bereits in der Schweiz praktizierte Höhe der Infrastrukturgebühren.

Unabhängig von der Art der derzeit geltenden Autobahntarifierung liegt die durchschnittliche Gebührenbelastung eines LKW bei einer Fahrt von 100 km in einem Bereich von 12 bis 24 Euro, wovon nur wenig mehr als 8 Euro auf Infrastrukturgebühren entfallen.

81 a.a.O.

Wird die Abgabenlast angehoben, indem Infrastrukturgebühren oder Kraftstoffsteuern erhöht werden, geht der Verkehr zurück, was auch zu einer Verringerung der externen Kosten und Infrastrukturkosten führt, bis ein **Gleichgewicht zwischen Kosten und Abgabenlast** erzielt wird. **Zentrales Anliegen einer wirksamen und gerechten Tarifierung muss es sein, dieses Gleichgewicht zu erreichen.**

Dieses Gleichgewicht wird umso leichter erziel, wie wirksame und faire Tarifierungssysteme im gesamten Verkehrsnetz angewendet werden.

Tabelle 3: Kosten und Gebühren einer LKW-Fahrt über 100 km auf einer mautpflichtigen Autobahn zu Schwachlastzeiten (in Euro)

Gesamtkosten (externe Kosten und Infrastruktur-kosten	*durch-schnittliche Belastung*[82]	*Durchschnittliche Infrastruktur-gebühren*	*In Deutschland vorgesehene Infrastruktur-gebühren*	*In der Schweiz erhobene Infrastruktur-gebühren*
8 – 36	12 – 24	8,3	13	36

Quelle: Generaldirektion Energie und Verkehr (Stand 1998)

Eine Reihe von bereits eingeleiteten Maßnahmen sollte künftig zu einer Verringerung des Missverhältnisses zwischen Kosten und Abgaben führen, so dürfte beispielsweise die schrittweise Verschärfung der Abgasnormen für Kraftfahrzeuge eine Verringerung der Luftverschmutzung bewirken. Eine Tarifierung, die das tatsächliche Niveau der Kosten einpreist, die von verschiedenen Motortypen, durch Staus und andere für die externen Kosten bestimmende Faktoren verursacht werden, wird sich nicht gleichmäßig durch eine Erhöhung der Abgabenlast auswirken. Die Abgabenlast dürfte in Gebieten mit starkem Verkehrsaufkommen höher sein als in weniger entwickelten Regionen.

Entgegen einer weit verbreiteten Ansicht wäre eine Einpreisung der Kosten für die europäische Wettbewerbsfähigkeit nicht von Nachteil. Es ist nicht so sehr die Höhe der Abgabenlast insgesamt, die sich wesentlich ändern muss. Einer tiefgreifenden Änderung bedarf vor allem die Struktur dieser Belastung, damit die externen Kosten und die Infrastrukturkosten in die Verkehrspreise eingepreist werden. Wenn bestimmte Mitgliedstaaten die Gesamthöhe der Verkehrsabgaben anheben wollen, so könnte diese Politik, wie Herr Costa[83] hervorgehoben hat, *„so entwickelt sein (...), dass eine Nettoerhöhung der Besteuerung der Wirtschaft insgesamt vermieden (...) wird“*, beispielsweise dadurch, dass schwerpunktmäßig bei der Preisstruktur angesetzt wird und eventuelle Anhebungen bei der Tarifierung der Infrastrukturnutzung durch eine Senkung bestehender Steuern, z. B. auf die Arbeit, oder durch die Nutzung der Einnahmen zur Finanzierung der Infrastruktur ausgeglichen werden.

Der Einsatz von Informations- und Telekommunikationstechnik wird die Zuverlässigkeit und Genauigkeit der Systeme zur Ortung, Identifizierung und Verfolgung von Fahrzeugen und Ladungen immer weiter steigern, besonders dank der Nutzung von Satellitennavigationssystemen (GALILEO). Die Tarifstruktur

---

[82] Ohne Mwst.

[83] Bericht EP – A5-0345/2000

könnte daher zweckmäßiger gestaltet werden und sich nach der Kategorie der Infrastruktur (national, international) und ihrer Nutzung (Fahrstrecke, Nutzungsdauer) richten. Weitere objektive Faktoren können berücksichtigt werden, beispielsweise die Fahrzeugart (Umweltbelastung, für die Infrastrukturabnutzung maßgebliche Fahrzeugmerkmale[84], Ladezustand), die Stauneigung (Tageszeit, Wochentag oder Jahreszeit) und der Ort (Stadt, Stadtrand, Ballungsgebiet, Land).

Industrienormen für automatische Mautsysteme, bei denen Kommunikationssysteme für kurze Distanzen eingesetzt wird, sollen demnächst verabschiedet werden, und es wird an der Festlegung vertraglicher und rechtlicher Aspekte gearbeitet, die die Interoperabilität der Netze ermöglichen. Andere Aspekte sind noch zu klären (Benutzer ohne automatische Geräte, Betrugsbekämpfung usw.). Trotz aller Anstrengungen ist es der Kommission nicht gelungen, die Betreiber davon zu überzeugen, auf freiwilliger Basis und kurzfristig die Interoperabilität herzustellen. **Unter diesen Umständen beabsichtigt die Kommission, auf der Grundlage der laufenden Arbeiten im Jahr 2002 gemeinschaftliche Rechtsvorschriften in Form einer Richtlinie vorzulegen, mit der die Interoperabilität der Mautsysteme im transeuropäischen Straßennetz gewährleistet werden soll.** Die Benutzer werden die Infrastrukturgebühren dann einfach und schnell überall im Netz auf dieselbe Weise entrichten können, ohne Zeit an Mautstationen zu verlieren. Zurzeit ist es noch so, dass ein Autofahrer bei der Fahrt von Bologna nach Barcelona an mehr als sechs Schaltern Mautgebühren zahlen muss, ohne dass die „elektronischen Zahlungssysteme“ aufeinander abgestimmt wären, selbst innerhalb ein und desselben Landes nicht.

Eine Tarifierung der Infrastrukturnutzung, bei der die externen Kosten, insbesondere die Umweltkosten, durch den Verkehrspreis internalisiert werden können, könnte Systeme ersetzen, bei denen Rechte zur Durchfahrt sensibler Gebiete rationiert werden, beispielsweise das österreichische „Ökopunktesystem“, bei dem für die Nutzung des österreichischen Straßennetzes Ökopunkte in Abhängigkeit der Umweltbelastung durch die LKW zu entrichten sind. Die Kommission wird prüfen, ob für die empfindlichen Gebirgsregionen ein Übergangssystem vorgeschlagen werden sollte, falls sie feststellt, dass die allgemeine Änderung der Rechtsvorschriften für die Tarifierung nicht Anfang 2004 in Kraft treten kann.

2. Ein Flickenteppich von Rechtsvorschriften

Für die meisten Verkehrsträger bestehen bereits Systeme zur Infrastrukturtarifierung, wie Trassenentgelte im Schienenverkehr, Hafen- und Flughafenentgelte und Flugsicherungsgebühren sowie Mautgebühren auf Autobahnen. Diese Systeme wurden isoliert voneinander für jeden Verkehrsträger und jedes Land entwickelt, was zuweilen zu Unstimmigkeiten führt, die den internationalen Verkehr behindern oder das Risiko einer Diskriminierung von Betreibern oder Verkehrsträgern in sich birgt. So kann es passieren, dass für einen Güterzug, der durch überlastete Ballungsgebiete fährt, Trassenentgelte an den Infrastrukturbetreiber zu entrichten sind, während ein LKW in der Regel den gesamten Ballungsraum mautfrei durchfährt.

Im Weißbuch von 1998 über faire Preise für die Infrastrukturbenutzung hatte die Europäische Kommission ein Programm für einen schrittweisen Ansatz der

84 Im Straßenverkehr beispielsweise die Zahl der Achsen und die Art der Radaufhängung.

Gemeinschaft vorgeschlagen. Dieses Programm hat sich bei weitem noch nicht konkretisiert, und der einschlägige gemeinschaftliche Rahmen ist weiterhin unvollständig.

Im Bereich des Straßengüterverkehrs hat der Vorschlag der Kommission, die Umweltkosten im gemeinschaftlichen Rahmen für die Belastung der LKW für die Infrastrukturnutzung zu berücksichtigen, nur zum Teil und unter dem Druck der Verhandlungen über das Verkehrsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Schweiz zu einem Ergebnis geführt. So beschränkt sich der geltende Gemeinschaftsrahmen für LKW auf die Festlegung der Mindestgebühren für Fahrzeuge und der Höchstgrenzen für Autobahn-Benutzungsgebühren sowie auf Regeln für die Berechnung der Mautgebühren[85]. **Zurzeit gibt es in der Europäischen Union ein Europa der Mautgebühren, bei dem die Benutzer für Fahrten auf mautpflichtigen Autobahnen zu zahlen haben, ein Europa der Eurovignette, die für LKW auf dem gesamten Straßennetz und in der Regel für ein ganzes Jahr zu zahlen ist, und ein Europa, in dem überhaupt keine Gebühren fällig sind.** Das Ergebnis ist daher sowohl hinsichtlich einer Annäherung der einzelstaatlichen Systeme als auch bezüglich der Berücksichtigung von Umweltkosten weiterhin unbefriedigend.

Geltende Rechtsvorschriften für die Tarifierung im Straßenverkehr

Nach den europäischen Rechtsvorschriften dürfen die Mitgliedstaaten keine Straßenbenutzungsgebühren erheben, deren Höhe die Infrastrukturkosten übersteigt[86]. Mautgebühren haben zwar den Vorteil, mehr mit der Nutzungsintensität im Zusammenhang zu stehen, aber sie werden in der Regel nur auf Autobahnen erhoben. Beim Eurovignettensystem muss für LKW eine Jahresgebühr gezahlt werden, die sich danach richtet, welche Umweltbeeinträchtigungen und Straßenschäden die LKW verursachen. Die Gebühren hängen von den Emissionen (EURO-Norm) und der Fahrzeuggröße (Zahl der Achsen) ab und sind von 750 bis 1550 Euro im Jahr gestaffelt. Das System ist auf sechs Mitgliedstaaten beschränkt (Belgien, Niederlande, Luxemburg, Deutschland, Dänemark und Schweden). Bei diesem System wird jedoch der zentrale Grundsatz einer gerechten und wirksamen Tarifierung, dass nämlich die externen Kosten vollständig von den Benutzern zu zahlen sind, nur zum Teil verwirklicht, da die Gebührenhöhe von der Jahresfahrleistung unabhängig ist.

Im Seeverkehr prüft die Kommission zurzeit, ob sich die in Schweden angewendeten Tarife, insbesondere die Hafengebühren und Abgaben zur Minderung des Schadstoffausstosses, dazu eignen, eine bessere Berücksichtigung der externen Kosten in der Gemeinschaft zu fördern. Nach Abschluss dieser Prüfung könnte ein gemeinschaftlicher Rahmen zur Verknüpfung der Hafengebühren mit diesen Kosten vorgeschlagen werden.

Im Schienenverkehr erlaubt das Gemeinschaftsrecht bereits die Internalisierung der Schienenverkehrskosten, solange sie die Wettbewerbsfähigkeit der Eisenbahn

85 Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge.

86 Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hat in seinem Urteil vom 26. September 2000 bezüglich der Brennerautobahn an eine Reihe von Pflichten erinnert, die sich aus dem einschlägigen Gemeinschaftsrecht ergeben (Rechtssache C-205/98, Kommission gegen Österreich).

gegenüber anderen Verkehrsträgern nicht beeinträchtigt. Mit anderen Worten können die Mitgliedstaaten nur dann Tarife einführen, die die Umweltkosten berücksichtigen, wenn letztere auch von den konkurrierenden Verkehrsträgern getragen werden. Zu prüfen bleibt die Möglichkeit lärmbezogener Gebühren, und gegebenenfalls ist eine neue Tarifierungsregelung zu schaffen, die eine Berücksichtigung sozialer Kosten dieser Art ermöglicht.

Im Luftverkehr ist der Vorschlag für einen Rahmen für Flughafengebühren nicht aufgegriffen worden. Es werden jedoch mehrere Optionen in diesem Bereich untersucht, unter anderem Abgaben auf den Passagierflugpreis, Gebühren je nach zurückgelegter Entfernung und Merkmalen des Flugzeugtriebwerks, Gebühren im Zusammenhang mit Start- und Landeentgelten[87].

Allgemein sind die in den Mitgliedstaaten für verschiedene Verkehrsträger geltenden Regelungen sehr unterschiedlich und auf Gemeinschaftsebene widersprüchlich und berücksichtigen die externen Kosten nicht.

3. Notwendigkeit eines gemeinschaftlichen Rechtsrahmens

Mehrere Mitgliedstaaten haben ihren Willen bekundet, die externen Kosten der Verkehrsinfrastruktur besser zu verteilen. Deutschland, die Niederlande und Österreich beabsichtigen zum Beispiel, ein Gebührensystem einzurichten, dem die Fahrleistung zugrunde liegt und das nicht mehr auf einer Vignette für einen bestimmten Zeitraum oder einer Maut beruht.

Die geltenden gemeinschaftlichen Regeln müssen durch einen zeitgemäßen Rahmen für Systeme zur Tarifierung der Infrastrukturnutzung ersetzt werden, um derartige Fortschritte zu fördern und dabei einen fairen Wettbewerb zwischen den Verkehrsträger sowie eine wirksamere Tarifierung zu gewährleisten. Eine solche Reform setzt eine Gleichbehandlung der Betreiber und Verkehrsträger voraus. Ob es sich um Flughäfen, Häfen, Straßen, Schienenwege oder Wasserstraßen handelt: Der Preis für die Nutzung dieser Infrastruktur müsste nach demselben Prinzip je nach benutzter Infrastruktur, Tageszeit, Entfernung, Größe und Gewicht des Fahrzeugs und jedem anderen Faktor, der einen Einfluss auf die Überlastung oder die Beeinträchtigung der Infrastruktur oder der Umwelt hat, variieren.

Eine derartige Änderung setzt weitere Bemühungen zu einer vollkommen neuen Bestandsaufnahme der Kostenermittlung im Verkehrsbereich voraus, einschließlich einer eingehenden Prüfung aller Steuern, Abgaben und staatlichen Beihilfen für jeden Verkehrsträger sowie der externen Kosten.

Auf der Grundlage der laufenden Arbeiten beabsichtigt die Kommission, 2002 eine Rahmenrichtlinie vorzuschlagen, mit der für alle Verkehrsträger die Grundsätze der Tarifierung der Infrastrukturnutzung sowie die Gebührenstruktur festgelegt werden.

Dieser Vorschlag, der allen Mitgliedstaaten bei der Anwendung breiten Spielraum lässt, wird durch eine gemeinsame Methode für die Festlegung der

---

87 In der Mitteilung „Luftverkehr und Umwelt“ aus dem Jahr 1999 werden die verschiedenen Arten denkbarer Umweltabgaben, Steuern auf Flugkraftstoffe sowie eine allgemeinere Strategie bezüglich aller Umweltauswirkungen des Luftverkehrs analysiert.

Tarifierungshöhe unter Einschluss der externen Kosten sowie durch Bedingungen für einen fairen Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern ergänzt.

Die Ausarbeitung der Methode ist bereits fortgeschritten, und die wesentlichen zu berücksichtigenden externen Kosten sind in Tabelle 3 aufgeführt.

Im Bereich des Straßenverkehrs werden die Gebühren in Abhängigkeit von den Umwelteigenschaften des Fahrzeugs gestaffelt[88]. Sie werden auch von der Art der Infrastruktur (Autobahnen, Fernstraßen, städtische Straßen), der Entfernung, dem Achsgewicht und der Art der Achsaufhängung sowie vom Grad der Stauneigung abhängen. Die Einführung dieser Gebühren wird schrittweise und abgestimmt auf die Verringerung anderer Abgaben für diesen Bereich, etwa der Fahrzeugsteuer, erfolgen, um die Auswirkungen auf den Verkehrssektor zu minimieren.

Diese Richtlinie sollte schrittweise auch auf andere Verkehrsträger Anwendung finden. So werden die Gebühren im Bereich des Schienenverkehrs in die Verfahren für die Trassenzuweisung eingebunden und insbesondere so gestaffelt, dass sie die Knappheit der Infrastrukturkapazität sowie die Umweltbelastung berücksichtigen. Im Seeverkehr müssen Gebühren eingeführt werden, bei denen die mit der Sicherheit des Seeverkehrs verbundenen Kosten eingepreist sind (insbesondere für Hilfestellung auf hoher See, das Setzen von Baken, die Bereitstellung von Hochseeschleppern wie der „Abeille“). Alle Schiffe, die in europäischen Gewässern verkehren, müssten diese Gebühren entrichten.

In vielen Fällen wird es die Berücksichtigung der externen Kosten ermöglichen, eine Überdeckung der für die Infrastruktur anfallenden Kosten zu erreichen. **Damit der größtmögliche Nutzen für den Verkehrssektor erzielt wird, ist es wichtig, die verfügbaren Erträge besonderen nationalen oder regionalen Fonds zuzuweisen, mit denen Maßnahmen zur Verringerung oder zum Ausgleich der externen Kosten („doppelte Dividende“) finanziert werden.** Vorrang wird der Erstellung von Infrastruktureinrichtungen gegeben werden, die die Intermodalität fördern und auf diese Weise eine umweltfreundlichere Alternative bieten.

Der Einnahmenüberschuss reicht in bestimmten Fällen möglicherweise nicht aus, wenn beispielsweise aufgrund verkehrspolitischer Erwägungen große Infrastrukturvorhaben zu verwirklichen sind, die zur Förderung der Intermodalität notwendig sind, etwa Eisenbahntunnel. **Die Rahmenrichtlinie muss daher Ausnahmen zulassen, bei denen der zum Ausgleich der externen Kosten erforderliche Betrag um eine weitere Komponente erhöht werden kann. Diese Komponente wäre durch die Finanzierung von Infrastrukturen gerechtfertigt, die eine umweltfreundlichere Alternative darstellen. Diese Möglichkeit wird dem Fall wesentlicher Infrastrukturen vorbehalten sein, mit denen natürliche Hindernisse überwunden werden, die unter Umweltgesichtspunkten sensibel sind, und es wird eine Vorabprüfung sowie eine strenge begleitende Überwachung durch die Kommission erfolgen.**

---

[88] Außer den Abgasnormen EURO 1 bis 5 ist auch eine Klassifizierung nach Geräuschemissionen denkbar.

B. Notwendige Harmonisierung der Kraftstoffbesteuerung

Die Kraftstoffbesteuerung ergänzt die Tarifierung der Verkehrsinfrastrukturnutzung im Hinblick auf die Internalisierung der externen Kosten in die von den Benutzern gezahlten Preise. Sie ermöglicht insbesondere die Einbeziehung desjenigen Bestandteils der externen Kosten, der mit der Emission von Treibhausgasen im Zusammenhang steht. Zu einem Zeitpunkt, zu dem der Straßenverkehrssektor vollständig dem Wettbewerb geöffnet wird, erweist sich die fehlende Harmonisierung der Kraftstoffbesteuerung immer mehr als Hindernis für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts.

Die Kraftstoffabgaben setzen sich größtenteils aus Verbrauchsteuern zusammen. Die Mitgliedstaaten haben 1992 einstimmig beschlossen, ein gemeinschaftliches System für die Mineralölbesteuerung zu schaffen, das auf zwei Richtlinien beruht, in denen ein Mindestsatz für jedes Mineralölerzeugnis je nach seiner Verwendung (Kraftstoff, industrielle und gewerbliche Verwendung, Heizung) vorgesehen ist. In der Praxis überschreiten die Verbrauchsteuern die gemeinschaftlichen Mindestsätze, die seit 1992 nicht mehr angepasst wurden, oft erheblich und weichen außerdem von Land zu Land stark voneinander ab: für bleifreies Benzin beispielsweise reicht die Spanne von 307 Euro je 1000 Liter in Griechenland bis zu 783 Euro im Vereinigten Königreich.

Die Mitgliedstaaten können aufgrund verschiedener Ausnahmeregelungen Mineralölerzeugnisse von der Verbrauchsteuer befreien oder ermäßigte Sätze gewähren. Ausnahmen sind im Gemeinschaftsrecht zum Beispiel für Kraftstoffe für die gewerbliche Luftfahrt vorgesehen.

Das Gemeinschaftsrecht gibt den Mitgliedstaaten außerdem die Möglichkeit, bestimmte Ausnahmen oder Ermäßigungen der Verbrauchsteuer zu beantragen, wenn dabei der Gemeinschaftspolitik Rechnung getragen wird, besonders hinsichtlich des Umweltschutzes, der Energie und des Verkehrs, jedoch auch bezüglich des Binnenmarkts und des Wettbewerbs. Solche Ausnahmeregelungen haben die Förderung der Einführung neuer Techniken und sauberer Kraftstoffe (z.B. bleifreier und schwefelarmer Kraftstoffe) ermöglicht.

Hin zu einer Harmonisierung der Kraftstoffbesteuerung im gewerblichen Straßenverkehr

Als die Kraftstoffpreise Mitte 2000 explosionsartig stiegen, waren die Güterkraftverkehrsunternehmer der Gemeinschaft einem erheblichem wirtschaftlichen Druck ausgesetzt. Auf Kraftstoffe entfallen rund 20 % der Betriebskosten der Unternehmen des Kraftverkehrsgewerbes. Zudem ist aufgrund der Struktur des Sektors, besonders wegen der Vielzahl von Kleinstunternehmen, die Verhandlungsmacht gegenüber den Auftraggebern sehr gering, was die Anpassung der Tarife an den Preisanstieg der Produktionsfaktoren bremst. Die Verbrauchsteuern für Diesel unterscheiden sich stark von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat und bewegen sich in einer Spanne von 246 bis 797 Euro je 1000 Liter, was die Spannungen auf einem liberalisierten Markt noch steigert.

Die Kommission nimmt auch zur Kenntnis, dass die Verbrauchsteuern für Diesel im Mittel um 140 Euro je 1000 Liter unter denen für bleifreies Benzin liegen.

Gemäß den Grundsätzen einer nachhaltigen Entwicklung sollen die Verkehrsbenutzer mehr den „wahren“ Preisen ausgesetzt sein, also Preisen, die die externen, insbesondere mit dem Treibhauseffekt zusammenhängenden Kosten berücksichtigen. Es ist ferner offensichtlich, dass die Besteuerung eine ausgleichende Wirkung auf Preisschwankungen

beim Rohöl hat.

Eine Entkoppelung der Besteuerung von Kraftstoffen, die für gewerbliche Zwecke verwendet werden, von der Besteuerung von Kraftstoffen für private Zwecke würde es den Mitgliedstaaten ermöglichen, die erheblichen Unterschiede der Steuerbelastung von PKW beim Betrieb mit Benzin gegenüber dem Dieselbetrieb zu verringern.

Kurzfristig wäre es daher nötig, Kraftstoffe zur gewerblichen Verwendung mit einer harmonisierten Besteuerung einzuführen. *Dieser Ansatz hätte das Ziel, eine harmonisierte gemeinschaftliche Verbrauchsteuer für Diesel zur gewerblichen Verwendung einzuführen, die über dem jetzigen Durchschnittswert der Dieselverbrauchsteuern läge. Diese Verbrauchsteuer*

– *würde den Erfordernissen der gemeinschaftlichen Politik in den Bereichen Verkehr, Umwelt und Energie entsprechen, da sie – dank der Erhöhung der Verbrauchsteuern – zu einem ausgewogeneren Verhältnis der Verkehrsträger und zu einer stärkeren Internalisierung der externen Kosten beitragen würde,*

– *würde den Binnenmarkt funktionsfähiger machen, indem Wettbewerbsverfälschungen eingeschränkt werden,*

– *würde dem Kraftverkehrssektor einen wesentlichen Vorteil hinsichtlich einer größeren Stabilität der Gestehungskosten bieten.*

Mittelfristig ist eine ähnliche Besteuerung von Benzin und Diesel für alle Kraftstoffverbraucher wünschenswert.

In den Richtlinien 92/81/EWG und 92/82/EWG waren bereits unterschiedliche Verbrauchsteuersätze für Benzin (337 Euro je 1000 Liter) und Diesel (245 Euro je 1000 Liter) als Kraftstoffe vorgesehen. Bei gründlicher Analyse zeigt sich, dass diese Differenzierung zwischen Benzin und Diesel eindeutig mit den wirtschaftlichen Erfordernissen des Kraftverkehrs zusammenhingen. Die Kraftverkehrsunternehmer, Hauptverbraucher von Dieselkraftstoffen Ende der achtziger Jahre, mussten bei der Ausarbeitung der Richtlinie weniger stark besteuert werden, um sie nicht finanziell zu gefährden.

Die Kommission merkt abschließend an, dass bei einem starken Anstieg der Rohölpreise zusätzliche Haushaltsmittel, die mit dem Anstieg der Mehrwertsteuereinnahmen in Zusammenhang stehen, gegebenenfalls zur Finanzierung eines Konjunkturanpassungsmechanismus eingesetzt werden könnten.

Für alternative Kraftstoffe gelten häufig Steuerausnahmen oder -ermäßigungen, wobei es jedoch wieder Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten gibt. Diesen alternativen Kraftstoffen kommt jedoch eine besondere Bedeutung sowohl für die Energieversorgungssicherheit als auch für die Verringerung der Umweltauswirkungen des Verkehrs zu. **Im Grünbuch zur Energieversorgungssicherheit ist vorgesehen, dass 20 % des Gesamtverbrauchs im Jahr 2020 auf alternative Kraftstoffe entfällt. Daher ist so bald wie möglich der künftige Richtlinienvorschlag zu Energieerzeugnissen zu verabschieden, der eine steuerliche Freistellung von Wasserstoff und Biokraftstoffen ermöglichen wird.** Ein weiteres wichtiges Element dieses Programms zur schrittweisen Einführung verschiedener Arten von alternativen Kraftstoffen ist die derzeit von der Kommission ausgearbeitete Richtlinie, mit der ein Mindestanteil an Biokraftstoff zur Diesel- oder Benzinbeimischung festgelegt wird.

Abgesehen von der Kraftstoffbesteuerung ergeben sich in manchen Ländern auch Probleme durch die unterschiedliche Handhabung der Mehrwertsteuer im Luft-, Schienen- und Reisebusverkehr. Diese Probleme ungleicher Wettbewerbsbedingungen der Verkehrsträger – von den Risiken einer Beeinträchtigung der reibungslosen Funktion des Binnenmarkts ganz zu schweigen – müssen geprüft werden. Insbesondere könnte der Luftverkehr der Mehrwertsteuer unterworfen werden.

Die Bestimmung des steuerlichen Leistungsorts bei Verkehrsdienstleistungen führt zu erheblichen Anwendungsschwierigkeiten, die die Kommission durch neue Vorschläge im Rahmen ihrer neuen Mehrwertsteuerstrategie auszuräumen beabsichtigt. Die Steuerabzugsmöglichkeiten beim Kauf von Firmenfahrzeugen sind je nach Mitgliedstaat unterschiedlich. Auf diese Weise kommt es zu einer Ungleichbehandlung, was ebenfalls korrigiert werden sollte. In diesem Zusammenhang wird auf einen Vorschlag zur Harmonisierung des Steuerabzugsrechts hingewiesen, der dem Rat bereits vorliegt.

III. VERKEHR NACH MENSCHLICHEM MASS

Die tiefgreifenden Veränderungen im Verkehrssektor aufgrund der Wettbewerbsöffnung und des technischen Fortschritts dürfen nicht vergessen machen, dass der Verkehr nicht nur ein Gut ist, das den Regeln des Marktes unterworfen ist, sondern auch eine Dienstleistung im allgemeinen Interesse der Bürger. Daher möchte die Kommission Maßnahmen zur Förderung der Intermodalität im Personenverkehr voranbringen und ihre Aktion bezüglich der Rechte der Reisenden für alle Verkehrsträger verstärken, wobei auch daran gedacht wird, sie künftig durch Benutzerpflichten zu ergänzen.

A. Intermodalität im Personenverkehr

Im Bereich des Personenverkehrs können erhebliche Verbesserungen erreicht werden, die die Reise angenehmer machen und das Umsteigen zwischen Verkehrsmitteln, das immer noch Probleme bereitet, erleichtern. Der Reisende wird noch immer zu häufig davon abgebracht, unterschiedliche Verkehrsmittel für eine Reise zu benutzen. Er sieht sich dabei Schwierigkeiten bei der Einholung von Informationen und dem Kauf des Beförderungsdokuments gegenüber, wenn er mehrere Verkehrsunternehmen oder verschiedene Verkehrsmittel benutzt, und es kommt auch vor, dass das Umsteigen auf andere Verkehrsmittel durch ungeeignete Infrastruktureinrichtungen erschwert wird (beispielsweise fehlende Abstellplätze für PKW oder Fahrräder).

Unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips und ohne dass dies erschöpfend wäre müssten kurzfristig vorrangige Maßnahmen in drei Bereichen erfolgen.

1. Beförderungsdokumente für die gesamte Reise

Die Einführung von Beförderungsdokumenten für die gesamte Reise, bei denen die Tariftransparenz gewährleistet bleiben muss, sei es zwischen Eisenbahnunternehmen oder verschiedenen Verkehrsträgern (Flugzeug, Reisebus, Fähre, Nahverkehrsmittel, PKW-Parkplatz), muss gefördert werden, damit der Übergang zwischen Netzen oder Verkehrsträgern erleichtert wird.

Einige Eisenbahnunternehmen, z.B. in den Niederlanden, bieten bereits eine integrierte Zug- und Taxibeförderung mit demselben Fahrschein an. Das könnte auch für Nahverkehrsmittel oder für Zug-/Flugreisen und die Mietwagenbenutzung so gehandhabt werden. Die Integration der Dienste verschiedener Betreiber mit einer gemeinsamen Tarifstruktur und einem gemeinsamen Beförderungsdokument, wie dies in der Pariser Region bereits seit 1976 oder seit letztem Herbst in Neapel der Fall ist, bietet dem Benutzer eine größere Flexibilität und macht den öffentlichen Verkehr somit attraktiver[89].

2. Gepäckbeförderung

Bei der Intermodalität müssen auch die Zusatzdienstleistungen berücksichtigt werden, besonders die Gepäckbeförderung. Zwar kann man bereits am Bahnhof für einen Flug einchecken, doch muss sich der Reisende selbst um sein Gepäck kümmern und es beim Umsteigen mitführen.

89 1976 wurde die „Carte Orange“ für die Betreiber SNCF, RATP, APTR und FNTR eingeführt. Seit November 2000 wird in Neapel und 43 Gemeinden des Umlandes ein einheitlicher Fahrschein („UNICO“) verwendet. Das Projekt war auf eine einjährige Erprobungsphase ausgelegt, soll aber bereits verlängert werden.

Flug und Zug ergänzen sich

Eine innovative Art, die Intermodalität der Reisenden zu fördern, wurde in Deutschland und zwischen Belgien und Frankreich verwirklicht.

Die Lufthansa hat mit der Deutschen Bahn vereinbart, zwischen Stuttgart und Frankfurt Züge als Zu- und Abbringer von Flügen ab und nach Frankfurt zu nutzen. Die Reisenden brauchen nur ein einziges Zug/Flug-Ticket, das sie in einer einzigen Transaktion erwerben. Sie können ihr Gepäck bei Ankunft am Bahnhof aufgeben und haben bei Problemen dieselben Rechte wie normale Flugreisende, unabhängig davon, ob die Deutsche Bahn oder die Lufthansa verantwortlich ist.

Wenn sich dieser noch in der Erprobung befindliche Dienst bewährt, könnten die beiden Unternehmen ähnliche Vereinbarungen für andere Verbindungen treffen, auf denen die Fahrzeit unter zwei Stunden liegt. Es wird geschätzt, dass auf längere Sicht 10 % der Lufthansa-Inlandsflüge über kurze und mittlere Entfernungen durch Zugverbindungen ersetzt werden können. Die dadurch freigesetzte Kapazität käme den Mittel- und Langstreckenflügen zugute.

Air France und das Bahnunternehmen Thalys haben ebenfalls eine Vereinbarung geschlossen, nach der alle Fluggäste der Air France aus Brüssel, die einen Mittel- oder Langstreckenflug ab Paris nehmen, mit dem Thalys-Zug anreisen. Dazu chartert Air France zwei Wagen in den fünf Thalys-Zügen, die den Flughafen Charles de Gaulle täglich anfahren. Die Fluggesellschaft hat einen Schalter im Bahnhof Brüssel-Midi eröffnet und stellt eigenes Begleitpersonal. In den Buchungssystemen wird die Thalys-Fahrt wie ein Air-France-Flug behandelt, und die Reisenden brauchen keine zusätzliche Reservierung vornehmen; sie reisen wie zuvor nur mit ihrem Flugschein. Eine Vorabfertigung der Fluggäste und des Gepäcks im Bahnhof Brüssel-Midi ist vorgesehen, künftig könnte die Gepäckabfertigung bereits vollständig am Abfahrtsbahnhof erfolgen.

Solche innovativen und umfassenden Dienstleistungen tragen dazu bei, die Überlastung einiger der größten europäischen Flughäfen zu verringern und die Pünktlichkeit und Qualität des Personenverkehrs zu steigern.

3. Umsteigen ohne Hindernisse

Man muss dem Reisenden das Umsteigen erleichtern. Die Flächennutzungs- und Städtebaupolitik spielen dabei eine wesentliche Rolle. Die großen U-Bahn- und Fernbahnhöfe, Bushaltestellen und Parkplätze müssen das Umsteigen vom PKW auf öffentliche Verkehrsmittel ermöglichen und zusätzliche Dienstleistungen (z.B. Geschäfte) bieten und auf diese Weise die Benutzung umweltfreundlicher öffentlicher Verkehrsmittel fördern. Die Bereitstellung von Parkplätzen an den Stadträndern (und auch in der Nähe von Bahnhöfen, U-Bahn- und Straßenbahnhaltestellen) mit einer Anbindung durch öffentliche Verkehrsmittel (einschließlich Taxis), um die Autofahrer dazu zu bringen, ihr Fahrzeug stehen zu lassen, stellt eine Möglichkeit dar, die in einigen Städten realisiert wurde, z.B. in München und Oxford. Die Schaffung von Möglichkeiten zur Fahrradmitnahme im öffentlichen Verkehr kann auch dazu beitragen, eine bestimmte Form der Intermodalität auf kurzen Strecken zu fördern. Das Fahrrad wird als Verkehrsmittel noch immer vernachlässigt, obwohl damit in Europa rund 50 Mio. Fahrten (5 % aller Fahrten) täglich durchgeführt werden. Der Anteil erreicht in Dänemark sogar 18 % und in den Niederlanden 27 %.

Bestandteil eines erfolgreichen intermodalen Konzepts muss auch das Taxi sein, das weit mehr als nur die Fahrgastbeförderung leistet, da es auch eine Reihe ergänzender

Dienste bietet (Kleintransporte, Eillieferungen usw.). Außerdem muss die Information der Reisenden über den Verkehrszustand durch intelligente Verkehrsinformationssysteme verbessert werden, wodurch sich Zeitverluste beim Wechsel der Verkehrsträger verringern ließen. Selbstverständlich ist es ebenfalls eine Voraussetzung für den Erfolg der Intermodalität, dass alle Verkehrsträger leicht nutzbar sind. In diesem Zusammenhang muss den Schwierigkeiten Rechnung getragen werden, die in ihrer Mobilität eingeschränkte Personen bei der Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel haben; für sie stellt der Wechsel des Verkehrsmittels oft ein wahres Hindernis dar.

B. Rechte und Pflichten der Benutzer

Die schrittweise Öffnung der verschiedenen Verkehrsmärkte hat den Betreiber in den Mittelpunkt der Verkehrsentwicklung gestellt. Der Benutzer hat zwar eine Reihe von Vorteilen hinsichtlich der Preise erzielt, darüber darf jedoch nicht vergessen werden, dass er auch eine Reihe von Rechten hat. Der Reisende muss seine Rechte geltend machen können, sowohl gegenüber Verkehrsunternehmen als auch gegenüber öffentlichen Diensten. Ziel der Kommission für die nächsten zehn Jahre ist es, die Rechte der Benutzer weiterzuentwickeln und zu präzisieren, indem Verbraucher- und Benutzerorganisationen in diesen Ansatz eingebunden werden. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob sich zu den Rechten der Benutzer nicht auch Pflichten gesellen.

1. Rechte der Benutzer

Bislang hat sich die Kommission begleitend zur Öffnung der Märkte auf den Luftverkehr konzentriert, um zu verhindern, dass der Fluggast unter miteinander unvereinbaren einzelstaatlichen Vorschriften zu leiden hat. Die Fluggastrechte wurden in mehreren Rechtsvorschriften verdeutlicht. Die einschlägigen Rechte wurden in einer **Charta** veröffentlicht, die dank ihrer Mitwirkung **in den meisten Flughäfen der Gemeinschaft aushängt**. In der Charta sind die nationalen Behörden angegeben, bei denen die Fluggäste ihre Rechte geltend machen können, und es wird auf die Möglichkeit hingewiesen, die Kommission darüber zu informieren, wie entsprechende Beschwerden behandelt wurden. Die Charta wird der rechtlichen Entwicklung und freiwillig geschlossenen Vereinbarungen angepasst werden.

Es wurden neue Vorschläge vorgelegt, die Unternehmen bei Unfällen, Verspätungen und Gepäckverlust stärker in die Verantwortung zu nehmen. **Die Kommission wird demnächst eine Stärkung der Rechte der Flugreisenden vorschlagen, die insbesondere Anspruch auf Ausgleichsleistungen erhalten, wenn sie von Verspätungen oder Nichtbeförderung aufgrund Überbuchung betroffen sind.** Es werden auch Maßnahmen vorgeschlagen werden, die den Fluggästen durch die Bereitstellung von Indikatoren für die Dienstqualität nutzen werden. Dies wird es der Kommission ermöglichen, so wie sie es zugesagt hat und wie es in den USA praktiziert wird, **eine Rangfolge der Luftfahrtunternehmen nach Pünktlichkeit, Prozentsatz der Überbuchungen, Gepäckverlustfällen usw. zu veröffentlichen**. Die Fluggäste werden damit über objektive Kriterien für den Vergleich verschiedener Luftverkehrsgesellschaften verfügen, und diese Transparenz wird sicherlich das beste Mittel sein, um Druck auf die Unternehmen auszuüben, ihre Dienstleistungen zu verbessern.

Der Fluggast wird auch ein Anrecht auf korrekte Informationen über die Bedingungen des Beförderungsvertrags, den er mit dem Luftfahrtunternehmen schließt, haben. Die Bedingungen dieses Vertrags müssen fair sein. Die Kommission wird entsprechende Initiativen ab 2001 einleiten.

Parallel dazu hat die Kommission in Zusammenarbeit mit der Europäischen Zivilluftfahrt-Konferenz (ECAC) Initiativen ergriffen, mit denen die europäischen Luftfahrtunternehmen und Flughäfen zu freiwilligen Vereinbarungen gebracht wurden, die den Rechtsrahmen ergänzen und präzisieren.

Die Gemeinschaft muss dem Fluggast bei Problemen bei der Durchsetzung seiner Rechte beistehen. Wer ist zuständig? Wie ist in einem anderen Mitgliedstaat vorzugehen? Wie erlangt man Schadenersatz? **Dies ist notwendig, weil auf einem Flughafen anders als in einem Hafen niemand über entsprechende Befugnisse zu verfügen scheint und die Beteiligten (Betreiber, Dienstleister, Polizei, Luftfahrtunternehmen usw.) sich gegenseitig die Verantwortung zuschieben, wenn die Fluggäste Problemen gegenüberstehen.** Deshalb muss der Schutz der Fluggäste verbessert werden, und es muss ihnen die Möglichkeit zur Verfügung stehen, Probleme schnell zu beheben.

Die nächste Etappe besteht darin, die gemeinschaftlichen Maßnahmen zum Schutz der Reisenden, die andere Verkehrsträger benutzen, insbesondere Eisenbahn und Seeschifffahrt, im Rahmen des Möglichen auszuweiten. Es sind neue spezifische Maßnahmen, die die Benutzerrechte bei allen Verkehrsträgern betreffen, erforderlich, damit die Benutzern unabhängig vom benutzten Verkehrsmittel ihre Rechte kennen und sie diese durchsetzen können. Diese Maßnahmen müssen insbesondere die Erfordernisse der Benutzer erfüllen, die in der Mitteilung der Kommission über Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa[90] angeführt werden.

2. Pflichten der Benutzer

Es würde zu kurz greifen und den Beschäftigten im Verkehrswesen nicht gerecht werden, wenn nicht auch die Pflichten der Verkehrsbenutzer in Erinnerung gerufen würden. Ein verantwortungsloses Verhalten, insbesondere an Bord von Flugzeugen, kann schwerste Auswirkungen auf die Sicherheit haben. Die Brandgefahr, die von auf der Bordtoilette gerauchten Zigaretten ausgeht, ist eines der am meisten gefürchteten Sicherheitsrisiken. Bricht ein Feuer aus, hat die Besatzung nur eineinhalb Minuten Zeit, bevor sich giftige Gase ausbreiten.

Air France unterteilt Vorfälle an Bord je nach Schwere in drei Kategorien

1. Einfache verbale Auseinandersetzung, passiver Widerstand

2. Aufbrausende Fluggäste, Beleidigung, Aggressivität, Zigarettenrauchen in den Toiletten

3. Gefährdung der Flugsicherheit, Handgreiflichkeiten

Die – nach Alkoholkonsum noch gesteigerte – Aggressivität von Fluggästen hat mehrere Luftverkehrsgesellschaften dazu veranlasst, ihr Personal psychologisch zu schulen, solche Konflikte zu entschärfen. Festzustellen ist diese Aggressivität auch in öffentlichen Nahverkehrsmitteln und Zügen gegenüber Kontrolleuren und

[90] Absatz 11 der Mitteilung „Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa“, KOM(2000) 580.

Schaffnern. Die Ahndung solcher Handlungen stößt in erster Linie auf praktische Probleme, es bestehen jedoch auch rechtliche Schwierigkeiten. Überlegungen auf europäischer Ebene, diese Schwierigkeiten zu überwinden, sind angezeigt.

Die Kommission wird eine neue Fassung der Charta für den Bereich des Luftverkehrs veröffentlichen, in der die Rechte wie auch die Pflichten der Fluggäste aufgeführt werden und die den neuesten gesetzgeberischen Entwicklungen Rechnung trägt. Die Kommission wird die Ausarbeitung einer Charta der Rechte und Pflichten der Reisenden für alle anderen Verkehrsträger einleiten.

3. Eine öffentliche Dienstleistung hoher Qualität

Als physisches Bindeglied für den sozialen Zusammenhalt und die ausgeglichene Raumentwicklung ist der Verkehr ein wesentlicher Bestandteil der Daseinsvorsorge. Der Verkehrssektor ist außerdem der einzige Bereich, für den der EG-Vertrag ausdrücklich den Begriff des öffentlichen Dienstes verwendet. Artikel 73 EG-Vertrag lautet: *„Mit diesem Vertrag vereinbar sind Beihilfen, die den Erfordernissen der Koordinierung des Verkehrs oder der Abgeltung bestimmter, mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes zusammenhängender Leistungen entsprechen."*

Im Dezember 2000 hat der Europäische Rat von Nizza in einer Erklärung zu den gemeinwirtschaftlichen Diensten deren Bedeutung unterstrichen und ausgeführt, dass *„insbesondere die Abstimmung der Finanzierungsmodi der gemeinwirtschaftlichen Dienste mit der Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen präzisiert werden [muss]. Insbesondere sollte die Vereinbarkeit der Beihilfen, mit denen die zusätzlichen Kosten der gemeinwirtschaftlichen Aufgaben ausgeglichen werden sollen, unter Beachtung des Artikels 86 Absatz 2, anerkannt werden."*

Die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben kann daher im Rahmen einer besonderen Regelung bezüglich des Wettbewerbsrecht und der Dienstleistungsfreiheit erfolgen, wobei jedoch die Grundsätze der Neutralität und Verhältnismäßigkeit zu beachten sind. Öffentliche Dienstleistungen sollen den Interessen und Bedürfnissen der Benutzer und nicht denen der Erbringer entsprechen und den regelmäßigen Betrieb auf Dauer gewährleisten. In einigen Ländern haben sich Benutzer von Eisenbahnverkehrsdiensten in jüngerer Zeit aber aufgrund von Maßnahmen organisierter Berufsgruppen dazu veranlasst gesehen, ihre Wahl wegen der mangelnden Zuverlässigkeit der Eisenbahn zu überdenken und sich dem Güterkraftverkehr zuzuwenden.

Die Anforderungen an öffentliche Dienste (beispielsweise Häufigkeit und Pünktlichkeit der Verkehrsdienste, Beförderungskapazität oder Vorzugstarife für bestimmte Benutzerkategorien) sind das Hauptinstrument, mit dem die Durchführung gemeinwirtschaftlicher Dienste im Verkehrsbereich sichergestellt wird. So kann ein Mitgliedstaat oder jede andere Gebietskörperschaft gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen, die bei eigenwirtschaftlichem Handeln nicht (oder nicht zu denselben Bedingungen) erfüllt würden, auferlegen oder mit einem privaten oder öffentlichen Unternehmen vereinbaren, wenn dabei bestimmte Bedingungen eingehalten und keine Wettbewerbshindernisse geschaffen werden.

Im Bereich des Landverkehrs hat die Kommission einen neuen Ansatz für die Marktöffnung unter Gewährleistung der Transparenz, Qualität und Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verkehrsdienste **durch einen regulierten**

Wettbewerb vorgeschlagen. Der Verordnungsvorschlag[91] sieht vor, dass die nationalen oder örtlichen Behörden für die Einrichtung eines angemessenen öffentlichen Verkehrsdienstes Sorge tragen, der auf Mindestkriterien wie der Wohlfahrt und Sicherheit der Fahrgäste, der Zugänglichkeit der Dienste, Höhe und Transparenz der Tarife und einer beschränkten Laufzeit der Konzessionen beruht. Dazu erfolgen behördliche Eingriffe in Form öffentlicher Dienstleistungsaufträge mit einer Laufzeit von fünf Jahren, die im Rahmen einer Ausschreibung vergeben werden. Die Betreiber öffentlicher Verkehrsdienste können jedoch als Ausnahme von diesem Verfahren öffentliche Dienstleistungsaufträge mit einem bestimmten Unternehmen unterhalb einer Schwelle von 800 000 Euro im Jahr schließen, ebenso zur Berücksichtigung der Sicherheit bestimmter Schienenverkehrsdienste. Ebenfalls vorgesehen sind Bestimmungen zur Kontrolle von Zusammenschlüssen und zum Schutz der Beschäftigten im Fall eines Betreiberwechsels.

Allgemein hat die Erfahrung gezeigt, dass von Beihilfen in beschränkter Höhe keine Gefahr einer Wettbewerbsverfälschung oder Beeinträchtigung des Handels ausgeht. Trotzdem müssen bislang alle Verkehrsbeihilfen im voraus der Kommission notifiziert werden, was im Kontrast zu Entwicklungen in anderen Wirtschaftsbereichen steht. **Diese generelle Verpflichtung scheint unangemessen, besonders wenn es sich um den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen im Verkehr mit Regionen in Randlage der Gemeinschaft und kleinen Inseln handelt. Die Kommission wird eine dahingehende Ausrichtung der Verfahren vorschlagen.**

Um für die Benutzer eine flächendeckend und unter Beachtung der gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln erbrachte, hochwertige Dienstleistung zu erschwinglichen Preisen zu gewährleisten, wird die Kommission weiterhin Maßnahmen treffen, damit die gemeinwirtschaftlichen Verkehrsdienstleistungen einer Reihe allgemeiner Grundsätze unterliegen, insbesondere:

- Durchführung von Ausschreibungen gemäß einem klaren, auf Gemeinschaftsebene festgelegten rechtlichen Rahmen;
- Zulassung von Ausnahmen oder ausschließlichen Rechten, falls erforderlich;
- Zahlung eines finanziellen Ausgleichs an Betreiber, die öffentliche Dienstleistungen erbringen.

aufgrund eines nicht vorhandenen integrierten Ansatzes bei der Städtebau- und Verkehrspolitik unangetastet. Die Allgegenwart des Autos ist in den Stadtzentren besonders sichtbar und belastend, es sind aber die Stadtrandgebiete, in denen das Verkehrswachstum am stärksten sind. In diesen Gebieten, in denen der Verkehrsbedarf schwieriger zu erfassen und zu befriedigen ist, erweist sich der öffentliche Nahverkehr in seiner jetzigen Konzeption als zu unflexibel. Dazu kommt, dass in manchen Gegenden und zu bestimmten Tageszeiten das Gefühl der Unsicherheit von der Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel abschreckt.

Das Verkehrswachstum und die Verkehrsüberlastung in den Städten gehen mit einer Zunahme der Luftverschmutzung und Lärmbelastung sowie steigenden Unfallzahlen Hand in Hand. Die Wege sind oft kurz und werden mit kaltem Motor zurückgelegt, sodass der Kraftstoffverbrauch der Fahrzeuge exponenziell steigt und die Emissionen drei- bis viermal so hoch sein können, während die Geschwindigkeit um einen ähnlichen Faktor geringer ist. Auf den Stadtverkehr gehen 40 % der CO_2-Emissionen zurück, die für die Klimaänderung verantwortlich sind, wozu noch die anderen Schadstoffe kommen, deren Auswirkungen auf die Gesundheit der Stadtbewohner ebenfalls beunruhigend sind, was besonders für die Stickoxide, die hohe Ozonkonzentrationen verursachen, und für unkontrollierte Partikel in den Abgasen gilt. Besonders anfällige Personengruppen, wie Kinder, ältere Menschen und Kranke (Atemwegs-, Herz-Kreislauf- und andere Erkrankungen) sind am stärksten davon betroffen, und die Kosten für die Gesellschaft wurden in einigen Studien auf 1,7 % des BIP geschätzt[92]. Was die Sicherheit angeht, so ereignet sich jeder zweite tödliche Unfall in der Stadt, und die Fußgänger, Fahrrad- und Motorradfahrer sind als erste davon betroffen.

Auch wenn für den Stadtverkehr, auch im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip, vor allem die nationalen und lokalen Behörden zuständig sind, kann man die Augen vor den Mängeln nicht verschließen, die der Verkehr in den Städten aufweist und die eine Verschlechterung der Lebensqualität bewirken. Das Hauptproblem, dass die zuständigen Behörden zu bewältigen haben werden, und zwar schneller als gedacht, ist die Bewältigung des Verkehrs und besonders des Stellenwerts des PKW in den Ballungsgebieten. Von welcher Seite man das Problem auch betrachtet (Luftverschmutzung, Staus, fehlende Infrastruktur), **unsere Gesellschaften bewegen sich in die Richtung, den Stellenwert des Autos zu beschränken**. Die Alternative ist die Förderung umweltfreundlicher Fahrzeuge und der Ausbau hochwertiger öffentlicher Verkehrsangebote.

Das Subsidiaritätsprinzip erlaubt es der Europäischen Union, Initiativen zu ergreifen, insbesondere rechtsetzender Art, mit denen Anreize zur Nutzung diversifizierter Energieträger im Verkehr gegeben werden. Umgekehrt kan die Europäische Union jedoch keine Rechtsvorschriften erlassen, mit denen Alternativen zum Auto in den Städten vorgeschrieben werden. Aus diesem Grund beschränkt sich die Kommission darauf, vorbildliche Praktiken zu fördern.

A. Diversifizierung der im Verkehr genutzten Energieträger

---

92 Weltgesundheitsorganisation (WHO): „Health Costs due to Road Traffic related Air pollution“. Studie zu den Auswirkungen für Österreich, Frankreich und die Schweiz, Juni 1999.

Zu den Hauptverursachern der Luftverschmutzung in Städten und der Emission von Treibhausgasen zählen Fahrzeuge mit konventionellem Verbrennungsmotor, der einen recht geringen Wirkungsgrad aufweist. Dies trägt auch zu einer übermäßigen Abhängigkeit der Europäischen Union von Energieeinfuhren bei. Große Fortschritte wurden bereits durch Normen für Kraftfahrzeugemissionen und Kraftstoffeigenschaften erzielt. Die bereits erlassenen strengeren Normen werden schrittweise Früchte tragen, wie aus der folgenden Grafik hervorgeht.

Trotz dieser tatsächlichen Fortschritte darf man jedoch nicht die Augen vor der Tatsache verschließen, dass die bislang getroffenen Maßnahmen sowohl zur Verringerung der Treibhausgasemissionen von Kraftfahrzeugen als auch zur Verringerung der Energieabhängigkeit der Europäischen Union unzureichend sind. Aufgrund der Vereinbarung mit dem Verband der europäischen Automobilhersteller (ACEA) kann von einer Verringerung des durchschnittlichen CO_2-Ausstosses von Neufahrzeugen bis 2008 um 25 % ausgegangen werden. In Ergänzung dieser Vereinbarung, für die neue Emissionsreduktionsziele nach 2008 festzulegen sind und die auch auf Nutzfahrzeuge erweitert werden muss, müssten auf der Ebene der Gemeinschaft zusätzliche Maßnahmen für die Einführung alternativer Kraftstoffe, insbesondere von Biokraftstoffen, getroffen und die Nachfrage durch Pilotprojekte belebt werden.

1. Schaffung eines neuen Rechtsrahmens für alternative Kraftstoffe

Dank der durchgeführten Forschungs- und Entwicklungsarbeiten wurden auch bei der Entwicklung neuartiger Fahrzeuge, die sich alternativer Energieträger bedienen und weniger Schadstoffe produzieren, Fortschritte erzielt. Der Nahverkehr ist ein Bereich, der sich für die Verwendung und Verbreitung **alternativer Energieträger** gut eignet. Verschiedene europäische Großstädte wie Paris, Florenz, Stockholm und Luxemburg, um nur einige zu nennen, setzen diese Initiative bereits um: Dort verkehren Busse, die mit Erdgas, Biodiesel oder schwefelarmem Dieselkraftstoff betrieben werden. Künftig könnten auch Privatfahrzeuge wie LKW alternative Energieträger nutzen.

Am erfolgversprechendsten sind kurz- und mittelfristig Biokraftstoffe, mittel- und langfristig Erdgas und langfristig Wasserstoff. Die Kommission hat im Grünbuch zur Energieversorgungssicherheit der Europäischen Union bereits als Ziel für den Straßenverkehr vorgeschlagen, **20 % der herkömmlichen Kraftstoffe bis zum Jahr 2020 durch alternative Kraftstoffe zu ersetzen**.

Die Verbreitung von Biokraftstoffen wird zur Verringerung der Energieabhängigkeit der Europäischen Union, zum Schutz der Umwelt und auch zur Diversifizierung der Produktion und der Gewerbeausübung im Bereich der Landwirtschaft beitragen. Die Erzeugung der Rohstoffe für Biokraftstoffe kann im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik einen besonders wichtigen Platz bei der Schaffung neuer wirtschaftlicher Ressourcen und der Beschäftigungssicherung im ländlichen Raum einnehmen[93].

Zur Förderung der Biokraftstoffe beabsichtigt die Kommission 2001 zwei gezielte

Energieversorgungssicherheit bereits ausgeführt wurden, müssen die zur Verfügung stehenden neuen Technologien für umweltfreundliche Fahrzeuge künftig auf Gemeinschaftsebene stärker gefördert werden, insbesondere innerhalb des 6. Wie schon im Grünbuch zur Energieversorgungssicherheit unterstrichen wurde, **sollten die neuen Technologien für umweltfreundliche Fahrzeuge künftig stärker von der Gemeinschaft gefördert werden, insbesondere durch das 6. Forschungsrahmenprogramm**. Für die unmittelbare Zukunft hat die Kommission mehrere Finanzierungsquellen im Rahmen der Initiative CIVITAS gebündelt. Mit dieser im Oktober 2000 gestarteten Initiative soll die Durchführung innovativer Vorhaben im Bereich des umweltfreundlichen Nahverkehrs gefördert werden. Im 5. Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung sind dafür Mittel in Höhe von 50 Mio. Euro vorgesehen. Vierzehn „Vorreiterstädte" kamen in die Vorauswahl[94]. Fünf Städte in beitrittswilligen Ländern wurden mit eingebunden[95].

Die Entwicklung einer neuen Generation von Hybridfahrzeugen (mit Elektro- und Verbrennungsmotor)[96], von erdgasbetriebenen Fahrzeugen und, auf längere Sicht, von Autos mit Wasserstoff-Brennstoffzelle erweist sich als äußerst vielversprechend. Das Elektroauto mit Akkuantrieb ist ebenfalls ein Beispiel für unmittelbar anwendbare Technologie. Aufgrund seiner derzeit auf rund 100 km begrenzten Reichweite bleibt sein Absatz jedoch auf Marktnischen beschränkt, wobei es sich in der Regel um Fahrzeugflotten städtischer Betriebe oder öffentlicher Dienstleister (Wasser, Strom, Gas, Post) mit geringer täglicher Fahrleistung handelt.

Im Rahmen des Projekts „Liselec" stellt der Nahverkehrsbetrieb von La Rochelle seinen Kunden an den wichtigsten Umsteigestationen eine Flotte von 50 Elektrofahrzeugen auf Selbstbedienungsbasis zur Verfügung. Dieses neuartige Angebot wird bereits von mehr als 400 Abonnenten genutzt. Wie auch schon in Genua praktiziert, wurden von der Stadtverwaltung Zonen eingerichtet, in denen für umweltfreundliche Fahrzeuge bei der Zufahrt und beim Parken Sonderrechte gelten. Derartige Versuche müssen ausreichend unterstützt werden, damit sie Erfolg haben und sich die Luftqualität spürbar verbessert. Für die betreffenden Fahrzeuge müssen Kraftstoffe verwendet werden, die nicht aus Erdöl gewonnen werden, um so die Treibhausgasemissionen und die Abhängigkeit vom Erdöl zu verringern.

Für Lieferungen (und für Dienstleistungen im öffentlichen Interesse) innerhalb des Stadtgebiets ist der Einsatz von Taxis und Nutzfahrzeugen denkbar, die entweder elektrisch, mit Erdgas oder Wasserstoff (Brennstoffzelle) betrieben werden. Für mögliche Anreizmaßnahmen sind im Rahmen der Subsidiarität die einzelnen Mitgliedstaaten und Regionen zuständig.

B. Förderung vorbildlicher Praktiken

Staus stellen zusammen mit der Luftverschmutzung eine der Ursachen mangelnder Lebensqualität in den Städten dar, und beide Erscheinungen treten in der Regel zusammen auf. Die übermäßige Nutzung von PKW ist einer der Hauptgründe dafür.

---

94 Aalborg, Barcelona, Berlin, Bremen, Bristol, Cork, Göteborg, Graz, Lille, Nantes, Rom, Rotterdam, Stockholm und Winchester.

95 Bukarest, Gdingen, Kaunas, Pécs, Prag.

96 Dazu gehören auch Hybridfahrzeuge, die einen Verbrennungsmotor mit geringem Hubraum aufweisen, der als Generator zum Aufladen der Akkus dient. Solche Fahrzeuge verfügen über eine größere Reichweite als herkömmliche Elektroautos.

Es müssen deshalb solche Lösungen attraktiver gemacht werden, die eine Alternative zum Auto darstellen können, sowohl hinsichtlich der Infrastruktur (U-Bahn-Linien, Straßenbahnen, Fahrradwege[97], Vorrangspuren für öffentlichen Verkehrsmittel), als auch hinsichtlich der Dienstleistungen (Bedienungsqualität, Fahrgastinformation). Die öffentlichen Verkehrsmittel müssen ein Niveau an Komfort, Qualität und Geschwindigkeit bieten, das den Erwartungen der Bürger entspricht. Diese Qualitätsoption ist von zahlreichen europäischen Städten beschritten worden, die sich zu Innovationen entschlossen haben und neue U-Bahn- oder Straßenbahnstrecken eröffnet oder neue Busse angeschafft haben, die für mobilitätsbehinderte Menschen besser nutzbar sind. Wichtig ist, dass sich die öffentlichen Verkehrsmittel den gesellschaftlichen Veränderungen anpassen: Die Fahrten verteilen sich mehr und mehr über den Tag, was die Unterscheidung zwischen Stoßzeiten und Schwachlastzeiten unter Umständen hinfällig werden lässt. Desgleichen müsste der Bau neuer Wohngebiete oder das Entstehen von Einkaufszentren an den Stadträndern zu neuen Linienführungen und zum Einsatz anderer Fahrzeuge im öffentlichen Nahverkehr führen.

Die auf eigener Trasse verkehrende Straßenbahn, wie sie heute in vielen großen und mittelgroßen Städten verkehrt, ist ein sowohl wirtschaftliches als auch von den Fahrgästen gut angenommenes Verkehrsmittel, da die Fahrzeughersteller es geschafft haben, sein Image durch eine futuristische Gestaltung zu erneuern[98]. Städte wie Stuttgart, Freiburg, Straßburg und Nantes haben erhebliche Fortschritte bei der Erzielung ausgewogenerer Verkehrsträgeranteile gemacht, indem sie auf dieses Verkehrsmittel gesetzt haben. Sie haben die PKW-Nutzung durch Investitionen in andere Verkehrsträger als den Straßenverkehr bremsen können. Damit ist die Möglichkeit belegt, den Anteil der PKW-Nutzung um 1 % jährlich zu senken, während er in den meisten anderen Städten um 1 % jährlich zunimmt.

Andere Städte haben Anordnungen erlassen, nach denen die Bereitstellung von Parkplätzen für neue Bürogebäude auf das strikte Mindestmaß begrenzt wird, was die PKW-Nutzung weniger praktisch macht.

Einige lokale Behörden wollen vorrangige Fahrspuren für öffentliche Verkehrsmittel (Busse, Taxen) reservieren, aber beispielsweise auch für PKW von Fahrgemeinschaften oder Car-Pools, und gleichzeitig mehr Spuren für Fahrräder und Motorräder bereitstellen. In den Großstädten und Ballungsgebieten könnten Initiativen gefördert werden, die Beteiligung von Arbeitgebern, Unternehmen oder Verwaltungen an der Organisation der Fahrten ihrer Arbeitnehmer oder an der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs zu fördern, wie dies in Wien geschieht, wo die U-Bahn zum Teil von Wiener Unternehmen finanziert wird.

Eine erfolgversprechende Entwicklung im Hinblick auf innovatorische Formen der Mobilität stellt die Verbindung des Car-Sharing mit anderen Beförderungsmethoden dar, die in den letzten Jahren eingeführt wurde[99]. Um die Verkehrsüberlastung in den Städten zu verringern, sind parallel zum Ausbau neuer öffentlicher Verkehrsmittel

---

97 Gesicherte Wege, die Radfahrer ohne Gefahr für Leib und Leben befahren können.

98 Die Zugänglichkeit, auch für Personen mit eingeschränkter Mobilität, wurde mit der Einführung von Niederflurstraßenbahnen verbessert. Im Rahmen neuer zum Teil mit Gemeinschaftsmitteln finanzierter Vorhaben wurden weitere innovative Lösungen erarbeitet, die das Erscheinungsbild der Straßenbahn grundlegend verändern werden.

99 Beispielsweise in Bremen und Wien.

auch Systeme zur Tarifierung der Infrastrukturnutzung in Städten einzuführen, deren einfachste Variante die Erhebung von Parkgebühren ist. Komplexere Varianten werden von einigen Großstädten in Erwägung gezogen. So ist in London beispielsweise geplant, ein Mautsystem mit elektronischer Identifizierung der Fahrzeuge und einer – eventuell auf gemeinschaftlicher Ebene harmonisierten – elektronischen Gebührenerhebung[100] einzurichten (siehe den Abschnitt zur Tarifierung). Mautgebühren in Städten werden jedoch von der Bevölkerung nur dann gut aufgenommen, wenn die angebotenen Alternativen bei den Verkehrsdiensten und der Infrastruktur für den öffentlichen Nahverkehr wettbewerbsfähig sind. Es ist daher von wesentlicher Bedeutung, dass die eingenommenen Mittel dazu genutzt werden, zur Finanzierung der neuen Infrastrukturen beizutragen, mit denen das allgemeine Nahverkehrsangebot verbessert wird[101].

Unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips und angesichts der Tatsache, dass die meisten Maßnahmen der Zuständigkeit nationaler, regionaler und lokaler Stellen unterliegen, beabsichtigt die Kommission, die folgenden Maßnahmen zu fördern:

– Unterstützung (mit Gemeinschaftsmittel) von „Vorreiterstädten“[102], wobei jeder Staat weiterhin für sein Engagement in nationalen Plänen verantwortlich bleibt

– Verstärkte Nutzung umweltfreundlicher Fahrzeuge und von öffentlichen Verkehrsmitteln, die für alle Nutzer zugänglich sind, auch für mobilitätsbehinderte Menschen (insbesondere behinderte und ältere Menschen)

– Ermittlung und Verbreitung vorbildlicher Praktiken im Bereich der Nahverkehrssysteme, einschließlich Stadtbahn- und Regionalzügen, sowie bei der Verwaltung der entsprechenden Infrastrukturen

TEIL 4: DER GLOBALISIERUNG DES VERKEHRS HERR WERDEN

Die Aufstellung von Rechtsvorschriften für den Verkehr umfasst definitionsgemäß internationale Aspekte. Die Anfänge reichen bis in das römische Recht zurück. Seit der Renaissance hat sich das entstehende Völkerrecht teilweise an den für den Verkehr geltenden Grundsätzen orientiert, vor allem am Seerecht. Im Laufe der letzten beiden Jahrhunderte wurden die Vorschriften innerhalb zwischenstaatlicher Organisationen entwickelt: Die Palette reicht von der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt (die allererste dieser Organisationen) bis zur Internationalen Zivilluftfahrtorganisation.

Hierin liegt einer der Gründe für die Schwierigkeiten der gemeinsamen Verkehrspolitik, zwischen der Aufstellung internationaler Regeln innerhalb etablierter Organisationen auf der einen Seite und den einzelstaatlichen Regeln, die häufig den jeweiligen Binnenmarkt schützen sollen, auf der anderen Seite ihren Platz zu finden.

Diese weltweiten Regeln haben im Wesentlichen das Ziel, Austausch und Handel zu erleichtern, und tragen den dringenden Erfordernissen des Umweltschutzes, der Versorgungssicherheit und der industriellen oder sozialen Dimension nur unzureichend Rechnung. Dies führt seit mehreren Jahren dazu, dass einige Länder wie die Vereinigten Staaten vor allem für die Seeschifffahrt und die Luftfahrt regionale Verkehrsvorschriften anwenden, um Einzelinteressen stärker zu verteidigen. Die Europäische Union hat sich diesen Ansatz zu eigen gemacht, um sich vor Schifffahrtskatastrophen zu schützen oder sich von unangemessenen Vorschriften zu lösen, beispielsweise bei der Bekämpfung von Fluglärm oder der Entschädigung von Fahrgästen bei Unfällen.

Darüber hinaus müsste auch der Bereich Verkehr – vor allem Luft- und Seeverkehr – Gegenstand der Verhandlungen im Rahmen der Welthandelsorganisation werden, damit auch diese Dienstleistungen einbezogen werden können. Dabei könnte die Gemeinschaft die Rolle des Motors für die Öffnung der nach wie vor zu abgeschotteten Märkte übernehmen.

Im Hinblick auf die EU-Erweiterung und die Ausdehnung der Verkehrspolitik und des transeuropäischen Netzes auf den ganzen Kontinent muss Europa heute seine Rolle auf der internationalen Bühne überdenken, wenn es eine langfristig vertretbare Entwicklung sicherstellen und mit den Überlastungs- und Umweltproblemen fertig werden will.

I. DIE ERWEITERUNG VERÄNDERT DIE AUSGANGSLAGE

Die Erweiterung der kommenden Jahren in ihrem noch nie dagewesenen Ausmaß wird der Union eine echt kontinentale Ausdehnung geben. Während derzeit die größten Entfernungen mehr als 4000 km betragen (beispielsweise zwischen dem Süden Spaniens und dem Norden Finnlands), wird die ununterbrochene Ausdehnung zu Lande mit der Erweiterung noch steigen und bei über 3000 km liegen, etwa zwischen Lissabon und Constanza in Rumänien. Der Umfang der Flotte wird beträchtlich zunehmen, wenn man bedenkt, dass allein die unter zyprischer und

maltesischer Flagge fahrenden Schiffe in Bezug auf die Tonnage praktisch das Äquivalent der gegenwärtigen Gemeinschaftsflotte ausmachen.

Die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstands im Verkehrsbereich durch die Beitrittsanwärter scheint keine größeren Schwierigkeiten zu bereiten. Diese Länder sind bereits durch internationale Übereinkommen mit den Staaten der Europäischen Union verbunden, insbesondere was den internationalen Güterverkehr und den Luftverkehr angeht. Allerdings gibt es ein Problem, das aber nicht speziell mit dem Verkehrsbereich zu tun hat: die Verwaltungskapazitäten zur Umsetzung des Besitzstands und vor allem die Ausstattung mit einer ausreichenden Zahl von Kontrolleuren.

Erste Herausforderung für das Gelingen der Erweiterung ist der Anschluss der künftigen Mitgliedstaaten an das transeuropäische Netz, was eine der Voraussetzungen für deren wirtschaftliche Entwicklung ist. Denn diese ist voraussichtlich mit einer Zunahme der Beförderungen verbunden, was beim Beitritt Spaniens und Portugals sowie Griechenlands der Fall war.

Wegen des bedeutenden Anteils des Schienenverkehrs, der die Bewerberstaaten auszeichnet, bietet sich mit der Erweiterung aber vor allem die Chance, ein ausgewogenes Verhältnis der Verkehrsträger zu schaffen.

Schließlich ermöglicht die Erweiterung, der Sicherheit im Seeverkehr einen größeren Stellenwert zu verleihen.

A. Herausforderung Infrastruktur

Das transeuropäische Verkehrsnetz der Beitrittsanwärter, wie es im Rahmen der „Agenda 2000" ermittelt wurde, beläuft sich auf nahezu 19.000 km Straße, 21.000 km Eisenbahnschienen, 4.000 km Binnenwasserstraßen, 40 Flughäfen, 20 Seehäfen und 58 Binnenhäfen. Das Verhältnis der Länge des Netzes zu seiner Fläche ist im Allgemeinen in den Beitrittsanwärterländern erheblich kleiner als innerhalb der EU, während das Verhältnis der Netzlänge zu den Einwohnern in der Regel vergleichbar ist.

Die Erweiterung wird eine echte Explosion des Austauschs von Waren und Personen zwischen den Unionsländern zur Folge haben.

Bereits 1998 haben die Beitrittsanwärter 112 Millionen Tonnen nach der Union exportiert – d.h. das 2,2-Fache der Ausfuhrmenge von 1990 – zu einem Wert von 68 Milliarden Euro, und sie haben 50 Millionen Tonnen importiert – d.h. 5 mal mehr als 1990 – zu einem Wert von 90 Milliarden Euro. Aber in letzter Zeit machen sich Engpässe an den Grenzen bemerkbar, und die Gefahr der Sättigung der Ost-West-Verbindungen ist groß. An der deutsch-polnischen Grenzen stauen sich die wartenden LKW nicht selten auf bis zu 50 km.

Das Fehlen leistungsfähiger Verkehrsinfrastrukturnetze, die dieses vorhersehbare Verkehrswachstum auffangen könnten, wird noch weitgehend unterschätzt. Dabei handelt es sich um ein Schlüsselparameter der Strategie zur Wirtschaftsentwicklung der Beitrittsanwärter und ihrer Integration in den Binnenmarkt.

Aus historischen Gründen sind die Verbindungen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und den Beitrittsanwärtern wenig entwickelt. Dank einer

intensiven technischen Zusammenarbeit zwischen den nationalen Sachverständigen der einzelnen Länder und der Kommission konnten bereits eine Reihe von Verkehrskorridoren ermittelt werden, die auf den Gesamteuropäischen Verkehrskonferenzen von Kreta im Jahre 1994 und Helsinki im Jahre 1997 offiziell ausgewiesen wurden. Außerdem wurde dadurch eine globale Bewertung des Infrastrukturbedarfs in den Beitrittsländern in Gang gesetzt (TINA-Prozess[103]).

Dabei war festzustellen, dass die finanziellen Mittel der öffentlichen Hand offenkundig unzureichend sind, wenn man bedenkt, dass 91 Milliarden Euro erforderlich sind, um bis 2015 die vorrangige Verkehrsinfrastruktur in den Beitrittsländern Mittel- und Osteuropas zu verwirklichen: Dies sind 1,5 % ihres Bruttoinlandsprodukts für diesen Zeitraum. Die im Rahmen des strukturpolitischen Instruments zur Vorbereitung auf den Beitritt (Ispa) geplanten Beihilfen sind auch sehr begrenzt (520 Millionen Euro jährlich für den Verkehr)[104]. **Im Rahmen der künftigen finanziellen Vorausschau der Gemeinschaft gewinnt diese Frage an Bedeutung.**

Aus diesem Grund ist es unbedingt notwendig, private Finanzierungen zu mobilisieren, insbesondere über die Darlehen der Europäischen Investitionsbank. So wie es einige von ihnen bereits tun, werden die betreffenden Länder soweit irgend möglich auf neuartige Finanzierungsformen zurückgreifen müssen, bei denen Fonds eingesetzt werden, in die Gelder aus Kraftstoffsteuern und Infrastrukturgebühren fließen.

Vorrang bei der Finanzierung soll Infrastruktur eingeräumt werden, die einen Abbau der Engpässe – vor allem an den Grenzen – und die Modernisierung des Eisenbahnnetzes möglich macht. Über die Sanierung oder den Bau bestimmter Infrastruktur hinaus ist es von entscheidender Bedeutung, sie an das derzeitige transeuropäische Verkehrsnetz anzuschließen. Aus diesem Grund werden die Beitrittsländer mit den überarbeiteten Leitlinien für das transeuropäische Netz, die die Kommission für 2004 vorschlagen wird, eingebunden werden.

B. Die Chance eines gut ausgebauten Eisenbahnnetzes

Auf den Schienenverkehr entfällt in den mittel- und osteuropäischen Ländern noch mehr als 40 % des Güterverkehrs – ohne Seekabotage; das entspricht ungefähr dem Anteil in den Vereinigten Staaten, während dieser in der Europäischen Union 8 % beträgt. Geht man von den gegenwärtigen Tendenzen aus, könnte der Anteil dieses Verkehrsträgers jedoch bis zum Jahr 2010 um 10 % zurückgehen. Der Warenstrom hat ab 1990 einen enormen Einbruch erlitten. Der Tiefststand wurde 1995 erreicht, als er auf 65 % seines Werts von 1989 absackte. Dieser Rückgang ist die Folge des Zusammenbruchs der herkömmlichen Schwerindustrie und der Wirtschaftskrise in diesen Ländern. Die Eisenbahnunternehmen müssen mit den radikalen Umwälzungen der Wirtschaft zurecht kommen, ohne dass sie darauf ausreichend vorbereitet sind. Der Güterverkehr, den sie vorher abwickelten, bestand im

---

103 TINA: Transport Infrastructure Needs Assessment (Bewertung des Verkehrsinfrastrukturbedarfs). Schlussbericht vom Oktober 1999.

104 Den Beitrittsländern können nach ihrem Beitritt auch Strukturinterventionen zugute kommen, die bereits in der auf dem Berliner Gipfel angenommenen finanziellen Vorrausschau unter der Rubrik „Erweiterung“ vorgesehen sind. Noch nicht bekannt ist allerdings der Anteil, der auf den Verkehrsbereich entfällt.

Wesentlichen aus der Beförderung von Schwergütern – mit schwacher Wertschöpfung – zwischen den Bergbaugebieten und den Industriekombinaten. Dieser „traditionelle“ Verkehr verliert jedoch in der modernen Volkswirtschaft, die sich in diesen Ländern entwickelt, immer mehr an Bedeutung. Die Konzepte der Just-in-Time-Lieferung und der Intermodalität waren noch bis vor wenigen Jahren unbekannt, und das ganze Eisenbahnverkehrssystem muss nun überdacht werden: Das Material wird alt, denn die Investitionen in die Infrastruktur und in die Erneuerung des Fahrzeugbestands sind in diesen letzten Jahren enorm zurückgegangen.

Dieses besonders weit gespannte und dichte Schienennetz wie auch ein nicht zu vernachlässigendes Know-how sind dennoch eine einmalige Chance, die es zu nutzen gilt, um zu einem ausgewogenen Verhältnis der Verkehrsträger in einem erweiterten Europa zu gelangen. Deshalb muss alles daran gesetzt werden, diese Länder davon zu überzeugen, den Anteil der Eisenbahn am Güterverkehr auf einem hohen Niveau zu halten, wobei die Zielmarke auf 35 % **bis zum Jahr 2010** gesetzt wird.

Ein Mittel, diesen Rückgang zu verhindern, ist die Reform des Eisenbahnsektors in den Beitrittsländern (Trennung des Dienstleistungsbetriebs von der Infrastrukturverwaltung, Umstrukturierung der Eisenbahnunternehmen usw.): Sie muss verwirklicht werden, bevor die Straße vollkommen die Oberhand gewonnen hat.

Internationaler Straßengüterverkehr: Kosten pro Kilometer (1998)

Quelle: Cost and Benefit of Enlargement study for Phare MCTP, Halcrow/NEI, 1999.

Zur Beibehaltung des Anteils des Verkehrsträgers Schiene in den Beitrittsländern müssen auch auf dem Gebiet des Straßenverkehrs entschlossene Maßnahmen ergriffen werden, um Bedingungen für einen lauteren Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern zu gewährleisten, da sich die Wettbewerbsfähigkeit des Straßenverkehrs im Gefolge der Integration in den Gemeinschaftsmarkt erhöhen wird. Die Folgen einer Öffnung der Straßenverkehrsmärkte im Zuge des Beitritts

dürfen allerdings nicht überschätzt werden: Sowohl aufgrund des schwachen Anteils des Fuhrparks der Beitrittsländer, der für internationale Beförderungen zugelassen würde (technische Normen), als auch wegen der schrittweisen Angleichung der Kosten dieser Beförderungen, Gehälter inbegriffen (siehe Tabelle unten). Der Ost-Westverkehr macht nominal 3 % des gesamten internationalen Straßenverkehrs der Europäischen Union aus. Aus diesem Grund sind die Mitgliedstaaten im Ganzen gegenüber der Öffnung des Straßenverkehrsmarktes ab dem Beitritt positiv eingestellt, sofern die Beitrittskandidaten den gemeinschaftlichen Besitzstand wirksam anwenden. Allerdings besteht ein beträchtlicher Kostenunterschied aufgrund der niedrigen Gehälter der Fahrer dieser Länder, der sich kurzfristig negativ auf bestimmte Märkte auswirken könnte.

Die wirksame Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstands im Straßenverkehr dürfte auch für die Umwelt und die Straßenverkehrssicherheit spürbare Vorteile bringen (Einsatz umweltfreundlicherer LKW).

C. Eine neue Dimension für die Sicherheit auf See

Die Vergrößerung des Küstengebiets der Gemeinschaft nach der Erweiterung gibt ihr die Möglichkeit, die Überwachung der Schifffahrt besser zu organisieren und die Unfallrisiken einzudämmen, insbesondere die Risiken von Unfällen von Schiffen, die gefährliche oder umweltschädliche Güter transportieren. Schließlich geht 90 % des Erdölhandels mit der Europäischen Union über den Seeweg, und 70 % der Erdöleinfuhren der Union werden an der bretonischen Küste entlang und durch den Ärmelkanal transportiert.

Zur Verringerung dieser Risiken hat die Kommission ein Paket wichtiger Maßnahmen vorgeschlagen, die hauptsächlich folgende Ziele verfolgen:

– Verschärfung der Kontrollen, die der Hafenstaat durchführt

– Verschärfung der Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Klassifikationsgesellschaften, um sicherzustellen, dass nur kompetente Klassifikationsgesellschaften, die strenge Qualitätskriterien erfüllen, die Erlaubnis erteilt wird, im Auftrag der Mitgliedstaaten tätig zu werden

– schrittweise Außerbetriebnahme der alten Einhüllen-Tankschiffe

– Einrichtung eines Entschädigungssystems für die Opfer von Meeresverschmutzungen

– Gründung einer europäischen Agentur für die Seeverkehrssicherheit.

Allerdings ist zu bedenken, dass selbst bei Verabschiedung all dieser Maßnahmen – die dringend geboten ist – die Gemeinschaft nur wenige Mittel an der Hand hat angesichts der Risiken, die zum einen unternormige Schiffe bestimmter Beitrittsländer und zum anderen die unzureichende Sicherheitskontrolle in bestimmten Häfen in sich bergen. Mit der Erweiterung dürfte es möglich werden, die Schiffe in allen Häfen schärferen Kontrollen zu unterziehen, die so aussehen sollten, wie sie die Kommission nach dem Unfall der Erika vorgeschlagen hat. Auf diese Weise dürften nach und nach die **„Billighäfen“**, in denen – wie jedermann weiß – die Kontrollen unzureichend sind, vom europäischen Kontinent verschwinden.

Die Erweiterung muss auch als Gelegenheit genutzt werden, in die von Schiffen, die europäische Häfen anlaufen, einzuhaltende Normen nicht nur technische Auflagen für Struktur und Wartung der Schiffe aufzunehmen, sondern auch soziale Normen, beginnend mit denen für das Schiffspersonal der Internationalen Arbeitsorganisation.

Die schwarze Liste der nicht normgerechten Schiffe, anhand deren die Europäische Union ihre Häfen künftig für gefährliche Schiffe schließen kann, müsste konsequenterweise auch die Schiffe erfassen, deren Besatzung unterqualifiziert und unterbezahlt ist. Hierzu müsste die Europäische Union rasch die sozialen Mindestanforderungen festlegen, die ihrer Auffassung nach für Schiffsmannschaften einzuhalten sind. Die Kommission[105] schlägt einen Dialog aller Beteiligten vor, um die Frage der Ausbildung und der Lebens- und Arbeitsbedingungen an Bord von Schiffen zu prüfen. Auf dieser Grundlage müsste es im erweiterten Europa mit der dann doppelten Tonnage der Schiffe einfacher sein, gegen die unter **Billigflagge fahrenden Schiffe und das Entstehen von Billighäfen** vorzugehen, .

Wie entschlossen auch immer sich die Europäische Union hier zeigt, ein entscheidendes Problem ist die mangelnde Kontrollbefugnis der Internationalen Seeschifffahrtsorganisation (IMO), die zwar Regeln aufstellen, aber nicht nachprüfen kann, ob diese von den Flaggenstaaten richtig angewendet werden. Die IMO muss Kontrollinstrumente schaffen, damit die Flaggenstaaten ihre Zuständigkeiten wahrnehmen. Nach dem Muster der Maßnahmen im Rahmen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) sollte die Europäische Union angesichts der bevorstehenden Erweiterung die Initiative Japans unterstützen, der IMO eine Auditbefugnis für die Flaggenstaaten zu verleihen. International anerkannte Seeverkehrsexperten für die Überwachung könnten dann Audits vor Ort durchführen, bei denen die Versäumnisse der Staaten aufgedeckt werden, unter deren Flagge mit Mängeln behaftete Schiffe fahren. Dies wäre die erste Etappe einer Überwachung der Einhaltung internationaler Verpflichtungen, die von sämtlichen Vertragsstaaten der IMO-Übereinkommen eingegangen worden sind. Auch wenn die Empfehlungen dieser Audits auf internationaler Ebene keinen zwingenden Charakter hätten, könnten sie in die schwarze Liste der Schiffe, die aus den Häfen der Gemeinschaft verbannt sind, aufgenommen werden.

Ebenso sollte die EU Anregungen aufnehmen aus den von den Einzelstaaten entwickelten besten Methoden auf sozial- und steuerpolitischem Gebiet, wie das System der Tonnagesteuer, um **Anreize dafür zu geben, dass so viele Schiffe wie möglich wieder unter Gemeinschaftsflagge fahren**. Bei diesem System zahlt der Reeder eine Steuer auf der Grundlage der Tonnage, die er betreibt, unabhängig von den realen Einkünften des Unternehmens. Die Kommission wird ab 2002 einen dahingehenden Vorschlag machen.

Eine strengere Kontrolle der Billigflaggen – vor allem unter dem Gesichtspunkt der Einhaltung sozialer Mindestnormen – ist nicht nur deshalb dringend geboten, weil Unfälle mit Schiffen, die umweltschädliche Stoffe befördern, verhindert werden sollen, sondern auch damit der neuen Form der **Organisation der illegalen Einwanderung** entgegengewirkt wird. Die aktuellen Ereignisse lehren uns, dass mit dem Aufgrundsetzen ganzer Schiffe an den europäischen Küsten neue Wege der illegalen Einwanderung entstehen. Deshalb sollten gezielte Kontrollen bei

[105] KOM(2001) 188 endg.

bestimmten Billigflaggen in Kombination mit Maßnahmen im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit der Gemeinschaft eingesetzt werden.

Die illegale Einwanderung

Der Verkehrssektor kommt an dem Problem der illegalen Einwanderung nicht vorbei. Es existieren bereits Vorschriften und Verwaltungsmethoden (Haftung der Transportunternehmen, Grenzkontrollen), mit denen die Zahl der illegalen Einwanderer verringert werden soll, doch sie müssten noch verschärft werden, da das Ausmaß des Problems in Zukunft nicht kleiner werden dürfte.

Die Haftung der Transportunternehmen, die ein wichtiges Instrument bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung ist, ist auf europäischer Ebene noch nicht ganz harmonisiert. Die strengen Bestimmungen über die Haftung der Transportunternehmen in einigen Ländern sind aus vielerlei Gründen umstritten. Dabei wird vor allem in Frage gestellt, ob die Übertragung der Kontrollaufgaben an das Transportunternehmen ein geeignetes politisches Instrument ist, und es wird die Frage aufgeworfen nach dem Maß an Sorgfalt, das man von einem Transportunternehmen erwarten kann, und nach der Vereinbarkeit der Auswirkungen der einschlägigen Rechtsvorschriften auf die Vorschriften des Völkerrechts.

Ein Round-Table-Gespräch der Beteiligten, insbesondere der Mitgliedstaaten, der Verkehrsindustrie und der humanitären Organisationen, könnte die Vorarbeit leisten für eine eventuelle spätere Initiative der Kommission, die auf einem vernünftigen politischen Gleichgewicht beruhen muss.

Konsequente Kontrollen an den Außengrenzen sind ein weiteres Schlüsselelement bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung. Um die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen auszugleichen, wird ein gemeinsames, vergleichbares Maß an Kontrolle an den Außengrenzen gefordert, und die Anwendung der bestehenden Verpflichtungen aus dem Schengen-Besitzstand ist äußerst wichtig. Die Grenzkontrollen können offenkundig zu Verzögerungen führen, die durch leistungsstarke Kontrollgeräte, den Einsatz neuer Technologien und die Zusammenarbeit und den Austausch von Personal aufgefangen werden müssten.

Schließlich sollte die Gemeinschaft schrittweise ein **Seeverkehrsmanagement-system entlang ihrer Küsten** aufbauen. Bis jetzt regeln im Rahmen der IMO geschlossene bilaterale Abkommen, z. B. für den Ärmelkanal oder das „Verkehrstrennungsgebiet von Ushant“, die Fahrten der Schiffe. Diese lokalen Kontrollen betreffen das Fahren (Mindestabstand, Geschwindigkeit und Strecken). Wenn die von der Kommission (in dem sogenannten „Erika-II“-Paket) bereits unterbreiteten Vorschläge angenommen werden, sollen sie sich auch auf die Gefährlichkeit der Ladung erstrecken und es ermöglichen, insbesondere bei Unwetter die Schiffe umzuleiten, selbst solche, die jenseits der Hoheitsgewässer unterwegs sind. Doch welcher Art auch immer die Kontrollen sind, die eingeholten Informationen werden im Allgemeinen weder ausgewertet noch an die anderen Zentren, Behörden oder von der Fahrtstrecke eines Schiffes betroffenen Stellen weitergeleitet.

Die künftige europäische Agentur für die Seeverkehrssicherheit wird den systematischen Informationsaustausch erleichtern, zumal die Einführung automatischer Schiffserkennungssysteme (Transponder), die Verpflichtung, Schiffsdatenschreiber an Bord mitzuführen, und demnächst das Programm GALILEO eine Überprüfung der Schiffsposition bis auf einige Meter genau

ermöglichen werden. Die erweiterte Union könnte bis zum Jahr 2010 ein Seeverkehrsmanagementsystem einrichten – nach dem Vorbild des entsprechenden Systems für den Flugverkehr –, das es ihr ermöglicht, sich vor gefährlichen oder verdächtigen Fahrten von Schiffen zu schützen, insbesondere durch die Umleitung in Schutzhäfen. Mit Hilfe eines solchen harmonisierten Managementsystems für den Seeverkehr vom Bosporus bis zur Ostsee, über den Golf von Biskaya und den Ärmelkanal, kann die Europäische Union **Interventions- und Überwachungsmittel koordinieren**, die es gestatten, – ohne ein Küstenwachencorps aufzustellen – nach dem Vorbild der Vereinigten Staaten wirksam gegen die Gefahren der hohen See (vor allem Drogenhandel, illegale Einwanderung oder Beförderung von Gefahrgut) vorzugehen.

Eine erfolgreiche Erweiterung macht folgende Schritte erforderlich:

- Berücksichtigung einer angemessenen öffentlichen Finanzierung der Infrastruktur in den neuen Mitgliedstaaten in der finanziellen Vorausschau der Gemeinschaft nach 2006 und Anbindung der künftigen Mitgliedstaaten über hochwertige Infrastruktur an das transeuropäische Netz der Union mit dem Ziel, den Anteil des Schienenverkehrs in den Beitrittsländern bis zum Jahr 2010 bei 35 % zu halten; hierfür Mobilisierung privatwirtschaftlicher Finanzierungen

- Aufbau der Verwaltungskapazitäten der Beitrittsländer, insbesondere durch Ausbildung von Kontrolleuren und Verwaltungspersonal, das damit beauftragt wird, für die Überwachung der Einhaltung der Rechtsvorschriften im Verkehrsbereich zu sorgen

- Rückgriff auf die besten Methoden der Einzelstaaten auf sozial- und steuerpolitischem Gebiet, wie das System der Besteuerung nach Tonnage, damit so viele Schiffe wie möglich wieder unter Gemeinschaftsflagge fahren

- Verschärfung der sicherheitstechnischen Kontrollen im Seeverkehr durch Einrichtung eines europäischen Seeverkehrsmanagementsystems.

läuft Europa Gefahr, für eine gute Regulierung der Verkehrsträger nicht mehr sorgen zu können.

A. Eine einzige Stimme für die Europäische Union in den internationalen Gremien

Der gemeinschaftliche Besitzstand ist in den letzten zehn Jahren erheblich angewachsen, vor allem in den Bereichen Luft- und Seeverkehr. Im Gegensatz zu früher handelt es sich bei diesem Gemeinschaftsrecht nicht mehr nur um die einfache Übernahme internationaler Übereinkünfte. Die Gemeinschaft hat spezielle Regelungen erlassen, die sich nicht immer mit den Empfehlungen oder Übereinkünften der internationalen Organisationen decken.

Im Bereich der Seeverkehrssicherheit ist die Gemeinschaft übereingekommen, bis 2015 Einhüllen-Öltankschiffe aus ihren Häfen zu verbannen. Diese Entschlossenheit der Europäischen Union ist Ursache für die Änderung des von der Internationalen Seeschifffahrtsorganisation vorgesehenen Zeitplans für die Ausmusterung dieser Schiffe. Auch haben die Bemühungen der Kommission um eine schrittweise Reduzierung des Fluglärms zu einer Beschleunigung der multilateralen Gespräche innerhalb der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) beigetragen, bei denen es um die Überarbeitung der Normen für Fluglärm geht.

Dies macht deutlich, dass eine gründlich koordinierte Aktion der EU sich tatsächlich auf die Entscheidungen in den internationalen Instanzen auswirkt.

Dennoch muss festgestellt werden, dass die Mitgliedstaaten innerhalb dieser Organisationen nicht immer eine in Bezug auf das, was auf Ebene der Gemeinschaft vereinbart wurde, einheitliche Position vertreten.

Die Erweiterung macht es für die Europäische Union noch notwendiger, ein positives Signal der Kohärenz zwischen den im Rahmen ihrer 15 Mitgliedstaaten erlassenen Normen und denen im Rahmen von 150 Staaten in internationalen Gremien zu setzen. Die Europäische Union muss ihre Fähigkeit stärken, sich auf der internationalen Ebene zu behaupten, damit sie mit einer Stimme für ihre sozialen, industriellen und umweltpolitischen Interessen eintreten kann. In den Verhandlungen der Welthandelsorganisation wird die Europäische Union weiterhin die Rolle eines Katalysators für eine Marktöffnung des Verkehrsmarkts bei Wahrung der Qualität der Verkehrsdienstleistungen, der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben und der Sicherheit der Benutzer spielen.

Die Europäische Union muss sich die Möglichkeit verschaffen, wirklichen Einfluss in den internationalen Gremien, die für den Verkehr zuständig sind, auszuüben, vor allem in der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation und der Internationalen Seeschifffahrtsorganisation. Die Kommission wird dem Rat ab Ende 2001 vorschlagen, Verhandlungen mit diesen Organisationen aufzunehmen, damit die Europäische Union vollwertiges Mitglied dieser Organisationen wird. Die Kommission hat bereits einen Vorschlag für den Beitritt der Gemeinschaft zu EUROCONTROL vorgelegt.

diese Vorschriften in das für das gesamte Netz der Binnenwasserstraßen geltende Gemeinschaftsrecht aufzunehmen. Dennoch führt das Nebeneinander dieser beiden Rechtsordnungen zu Problemen bei der Ausstellung von Befähigungszeugnissen, für den Schutz der Schiffsmannschaften und hinsichtlich Gasemissionen.

Mit der Erweiterung dürfte sich diese Kluft noch verschärfen. Wird nichts unternommen, um diese Situation zu ändern, wenn die sechs an das internationale Binnenwasserstraßennetz der Gemeinschaft angeschlossenen Beitrittsländer den gemeinschaftlichen Besitzstand übernommen haben, wird es eine Rechtsordnung geben, die auf dem Rhein gilt, und eine, die auf den anderen Binnenwasserstraßen wie der oberen Donau, der Oder und der Elbe gilt, obschon sämtliche dieser Wasserstraßen im Gebiet der Gemeinschaft miteinander verbunden sind. Die neuen Mitgliedstaaten würden aufgefordert, das Gemeinschaftsrecht zu übernehmen und Gemeinschaftspatente auszustellen, die auf dem Rhein nicht gültig wären. Diese Situation steht dem Binnenmarkt entgegen.

Aus diesem Grund wird die Kommission **vorschlagen, dass die Gemeinschaft vollwertiges Mitglied der Kommission für die Rheinschifffahrt und der Donaukommission wird**.

B. *Die dringende Frage der Außendimension des Luftverkehrs*

Der Luftverkehr ist mehr als andere Verkehrsträger von den internationalen Rahmenbedingungen abhängig. Damit sie sich unter den großen Luftverkehrsgesellschaften der Welt behaupten können, müssen die europäischen Gesellschaften in der ganzen Welt tätig sein. Da die Langstreckenflüge, vor allem die transatlantischen, zu den rentabelsten gehören, ist es für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Gesellschaften entscheidend, dass sie sie so intensiv wie möglich nutzen, zumal die Inlandsflüge immer stärkere Konkurrenz durch den Hochgeschwindigkeitszug bekommen. Doch die bilateralen Abkommen, darunter die sogenannten „Open-skies“-Abkommen zwischen bestimmten Mitgliedstaaten und den Vereinigten Staaten[106], beschränken die Ausübung der Luftverkehrsrechte allein auf die nationalen Luftverkehrsgesellschaften. Dies bedeutet, dass auf einer Verbindung zwischen Amsterdam und New York nur ein holländisches Unternehmen einen Flug ab Amsterdam anbieten darf, während alle Luftfahrtunternehmen der USA zu sämtlichen europäischen Städten fliegen dürfen. Bei der Fusion von zwei Gesellschaften aus unterschiedlichen Staaten liefen die beiden Unternehmen Gefahr, ihre Verkehrsrechte zu verlieren. Denn bei der Aushandlung der Abkommen zwischen den Vereinigten Staaten und den Mitgliedstaaten der Europäischen Union erkennt die amerikanische Regierung nur die Luftverkehrsgesellschaften der einzelnen Mitgliedstaaten an und keine

106 Schweden, Finnland, Niederlande, Belgien, Luxemburg, Deutschland, Österreich, Italien und Portugal haben allesamt ein „Open-skies“-Abkommen mit den Vereinigten Staaten geschlossen. Die „Open-skies“-Abkommen geben allen von den Vertragsparteien bezeichneten Luftfahrtunternehmen, die die Staatsangehörigkeitsvoraussetzungen (Kapital mehrheitlich im Besitz der Staatsangehörigen des betreffenden Landes) erfüllen, freien Zugang. Das Abkommen zwischen dem Vereingten Königreich und den Vereinigten Staaten – will man dieses spezielle Beispiel herausgreifen – unterscheidet sich dadurch, dass es sich um ein Abkommen über freien Zugang für sämtliche Bestimmungsorte im Vereinigten Königreich handelt, außer für den Flughafen Heathrow und in geringerem Maße den Flughafen Gatwick. Insbesondere beim Flughafen Heathrow ist es nur zwei britischen und zwei amerikanischen Luftfahrtunternehmen im Rahmen des Abkommens gestattet, zwischen diesem Flughafen und den Vereinigten Staaten Flüge durchzuführen.

europäischen Unternehmen. Ein Grund hierfür liegt darin, dass es keine adäquate Rechtsform gibt, mit der eine solche Staatsangehörigkeitsklausel gestrichen werden könnte. Der Status der Gesellschaft europäischen Rechts müsste Ausgangspunkt sein für die Abschaffung dieser Klauseln, die den Zugang zum Markt nur „rein" nationalen Luftfahrtunternehmen gewährt. Mit anderen Worten besteht das Ziel darin, die Nationalität der europäischen Luftverkehrsgesellschaften in den Beziehungen zu den Drittländern zu „vergemeinschaften".

Global betrachtet ist diese Situation, in der jeder Mitgliedstaat einzeln und nicht die Europäische Union die Zugangsbedingungen mit den Drittländern verhandelt, ein Hindernis. Um nur ein Beispiel herauszugreifen: Die europäischen Luftverkehrsgesellschaften konnten auf dem Flughafen Tokio Narita nur 160 Zeitnischen erhalten, während die amerikanischen Unternehmen dort über 640 verfügen.

Trotz der Liberalisierung des Luftverkehrs in der Gemeinschaft können die Luftverkehrsgesellschaften nur von ihrer nationalen Basis aus Flüge durchführen und haben nicht wie in andern Sektoren die Möglichkeit zu fusionieren. Deshalb teilen sich die transatlantischen Verbindungen mehr als 20 Unternehmen auf europäischer Seite gegenüber 7 amerikanischen Unternehmen, wobei diese Zahl aufgrund der in den Vereinigten Staaten laufenden Fusionen noch auf 4 bis 5 sinken könnte. Die europäischen Luftfahrtunternehmen beschränken sich bei ihren interkontinentalen Tätigkeiten auf einen einzigen Markt und häufig sogar ein einziges Drehkreuz. So kann eine französische Gesellschaft zwar Flüge von Berlin nach Malaga anbieten, nicht aber einen Flug von Berlin nach New York. Ihre Konkurrenten, die amerikanischen Unternehmen, dagegen besitzen mehrere Drehkreuze, von denen aus sie Interkontinentalverbindungen anbieten können: Diese können ihr Endziel in der Gemeinschaft werden, aber aufgrund von Allianzen zwischen Unternehmen auch andere Bestimmungsorte.

Diese internationalen Rahmenbedingungen erklären Vieles der gegenwärtigen Lage des Luftverkehrssektors: die drei größten amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften befördern jede für sich genommen durchschnittlich 90 Millionen Passagiere jährlich, die größten europäischen Gesellschaften dagegen nur 30 bis 40 Millionen. Die kleinsten unter ihnen haben keinen inländischen Markt, der ausreichte, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu sichern.

Daher ist es höchste Zeit, eine Außendimension des Luftverkehrs zu entwickeln, die gleiches Gewicht erhalten sollte wie der gemeinschaftliche Besitzstand auf innereuropäischer Ebene. Aus diesem Grund hat die Kommission vor dem Europäischen Gerichtshof die Vereinbarkeit dieser „Open-skies"-Abkommen angefochten. Ohne das Ergebnis dieses Rechtsstreits abzuwarten, sollten die Mitgliedstaaten unverzüglich zustimmen, dass die Gemeinschaft – wie schon bei den Verhandlungen mit Norwegen, der Schweiz, Island und den Beitrittsländern – Verhandlungspartner bei der Aushandlung der Luftverkehrsabkommen insbesondere mit den Vereinigten Staaten ist.

Sie muss mit ihren Hauptpartnern diesen Abkommen Grundsätze zugrunde legen, die den freien Zugang zu den Verkehrsrechten und fairen Wettbewerb gewährleisten, Sicherheit und Umwelt schützen und die Eigentumsregeln aufheben. Auf diesen Grundsätzen soll das Konzept des gemeinsamen transatlantischen Luftverkehrsraums beruhen, das nach Vorschlag der Kommission die aktuellen transatlantischen Abkommen ersetzen soll. Eine solche transatlantische Zone wird den größten liberalisierten Luftverkehrsraum in der Welt schaffen: Jedes – europäische oder

amerikanische – Luftfahrtunternehmen wird frei ohne Beschränkungen hinsichtlich der Verkehrsrechte und unter Einhaltung der zwischen den Vertragsparteien vereinbarten Regeln über Wettbewerb, Sicherheit und Umwelt tätig sein können. Diese Regeln werden in gemeinsamen Gremien verwaltet. Ferner wird zu prüfen sein, inwieweit es möglich wäre, Verhandlungen über den Luftverkehr mit anderen wichtigen Partnern, insbesondere Japan und Russland, aufzunehmen.

C. Die Notwendigkeit eines weltumspannenden Programms: GALILEO

Bei der satellitengestützten Funknavigation handelt es sich um eine Technik, die es dem Nutzer mittels eines Empfängers ermöglicht, anhand der Signale mehrerer Satelliten neben der genauen Zeit jederzeit auch seinen Standort (geografische Länge und Breite sowie Höhe) mit hoher Genauigkeit zu bestimmen.

Diese Technik ist immer erfolgreicher und findet täglich neue Anwendungen. Die Nutzung und der damit zusammenhängende Markt umfassen eine Vielzahl von öffentlichen und privaten Tätigkeiten. Sie erstrecken sich auf zahlreiche Bereiche, die vom Verkehr (Ortung und Ermittlung der Geschwindigkeit von Fahrzeugen, Versicherung usw.), die Telekommunikation (Signale für den Verbund der Netze, Bankenvernetzungen, Verbindungen der Stromnetze) über die Medizin (Fernbehandlung von Patienten usw.), den Strafvollzug (Beaufsichtigung von Strafgefangenen usw.) bis zum Zoll (Untersuchungen vor Ort usw.) und zur Landwirtschaft (geografische Informationssysteme) reichen.

Diese Technik hat daher einen offenkundigen strategischen Charakter und kann erhebliche wirtschaftliche Vorteile einbringen.

Sie wird allerdings bislang nur von den USA mit dem GPS-System und von Russland mit dem GLONASS-System beherrscht; beide Systeme werden zu militärischen Zwecken finanziert, was zur Folge hat, dass ihre Signale zur Verteidigung der Eigeninteressen dieser beiden Länder unterbrochen oder verzerrt werden können. Dies war beispielsweise der Fall, als die Vereinigten Staaten während des Kosovo-Krieges das GPS-Signal abschalteten. Ihre Verlässlichkeit ist nicht hundertprozentig: Zum Beispiel werden die Nutzer nicht sofort über auftretende Fehler informiert, und die Übertragung ist zeitweise unzuverlässig, besonders in den Städten und Regionen an den äußeren Breitengraden Nordeuropas.

Europa kann es sich nicht erlauben, in einem so strategischen Bereich gänzlich von Drittländern abhängig zu sein.

Deshalb hat die Kommission ein eigenständiges Programm für die satellitengestützte Funknavigation mit der Bezeichnung GALILEO vorgestellt, das eine Konstellation von 30 Satelliten vorsieht, die den gesamten Globus abdeckt und die durch lokale terrestrische Sender ergänzt wird, mit denen universelle Dienste erbracht werden können, die für jeden allerorts – auch an geschützten Orten (Tunnel, Tiefgaragen usw.) – verfügbar sind.

Ob das GALILEO-Programm ein Erfolg sein wird, hängt zu einem großen Teil davon ab, dass die Gemeinschaft in den internationalen Verhandlungsrunden eine einheitliche Position einnimmt. Ein erster wichtiger Schritt in dieser Richtung wurde gemacht, als bei der Weltfunkkonferenz in Istanbul im Mai 2000 die für die Verwirklichung des Projekts erforderlichen Funkfrequenzen reserviert wurden. Aber

die Gemeinschaft muss auch internationale Verhandlungen führen, um die Komplementarität von GALILEO mit den amerikanischen und russischen Systemen aufzubauen und deren Synergie zu sichern. Die Möglichkeit, gleichzeitig ein GPS-Signal und ein GALILEO-Signal zu nutzen, verstärkt die jeweilige Leistungsfähigkeit der beiden Systeme. Zurzeit laufen Verhandlungen mit den amerikanischen und den russischen Behörden über die Interoperabilität der Systeme und die für das Projekt erforderlichen Frequenzen. Mit den Vereinigten Staaten sind sie noch nicht zum Abschluss gekommen, während Russland auf dem Pariser Gipfel vom 30. Oktober 2000 mit der Europäischen Union seinem Willen Ausdruck verliehen hat, eine Komplementarität zwischen dem GLONASS und dem GALILEO-System herzustellen.

Mit diesem Projekt wird der Europäischen Union bis zum Jahr 2008 ein System mit globaler Abdeckung zur Verfügung stehen, über das sie Herr ist und das ihren Anforderungen an Präzision, Verlässlichkeit und Sicherheit genügt. Somit wird sie über ein Instrument verfügen, das für ihre Verkehrspolitik entscheidend ist. Einige Beispiele: GALILEO eröffnet die Möglichkeit der unmittelbaren Erfassung der auf dem Eisenbahnnetz beförderten Waren, wodurch eine Just-in-Time-Strategie aufgebaut werden kann. GALILEO wird die äußerst präzise Positionsbestimmung von Schiffen, die Gefahrgut transportieren, ermöglichen, was den Seeschifffahrtsbehörden die Mittel an die Hand gibt, um vor allem in viel befahrenen Durchfahrtszonen – etwa dem Verkehrstrennungsgebiet von Ushant – für die Sicherheit des Verkehrs zu sorgen. Die Not-, Rettungs- und Katastrophenschutzdienste sind weitere Anwendungen, für die GALILEO zuverlässige, strengsten Normen genügende Lösungen anbieten wird. GALILEO öffnet den Zugang zu einem potenziellen Markt von 9 Milliarden Euro jährlich für einen Investitionsaufwand, der rund [250 km] Hochgeschwindigkeitsbahnstrecke entspricht.

GALILEO könnte somit den Verkehrsbereich revolutionieren, wie die Liberalisierung des Luftverkehrs es getan hat, wodurch die Gründung von Unternehmen mit reduzierten Kosten möglich war, was für den Tourismus neue Perspektiven eröffnet hat, oder wie das Mobiltelefon, das das tägliche Leben der Bürger völlig verändert hat.

Die vier Phasen des GALILEO-Programms sehen wie folgt aus:

eine Studienphase, die 2001 zum Abschluss geführt wird;

– eine Entwicklungs- und Erprobungsphase für den Start der ersten Satelliten: 2001–2005;
– eine Errichtungsphase für eine Konstellation von 30 Satelliten: 2006–2007;
– eine Betriebsphase ab 2008.

Nach dem Beschluss des Europäischen Rates von Stockholm, dieses Programm unverzüglich in Angriff zu nehmen, hängt seine Zukunft nunmehr davon ab, inwieweit der privatwirtschaftliche Sektor für die Finanzierung des Großteils der Betriebsphase mobilisiert werden kann. Aus diesem Grund hat die Kommission die Gründung eines gemeinsamen Unternehmens im Sinne von Artikel 171 EG-Vertrag vorgeschlagen, damit die gegenwärtige Entwicklungsphase zum Abschluss gebracht und die Zusammenführung öffentlicher und privater Finanzierungen vorbereitet werden kann.

Die Europäische Weltraumorganisation (ESA) wird vom gemeinsamen Unternehmen für die Entwicklungsphase mit der Verwirklichung des Raumsegments und des mit dem System verbundenen Bodensegments beauftragt werden. In der Betriebsphase kann eine

Gesellschaft europäischen Rechts an die Stelle des gemeinsamen Unternehmens treten.

SCHLUSSFOLGERUNGEN: WEICHENSTELLUNGEN FÜR DIE ZUKUNFT

Es bedarf zahlreicher Maßnahmen und politischer Instrumente, um den Prozess in Gang zu setzen, der zu einem dauerhaft umweltverträglichen Verkehrssystem führt, bei dem erhofft werden kann, dieses Ziel in 30 Jahren zu erreichen. Die in diesem Weißbuch vorgesehenen Maßnahmen stellen nur die ersten Etappen einer längerfristigen Strategie dar.

Die Ausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik an den Anforderungen der nachhaltigen Entwicklung kann nur erfolgen, wenn eine Reihe von Problemen rasch gelöst wird:

– Ausreichende Finanzmittel für Infrastrukturen, die zum Abbau der Engpässe und zur Anbindung der Randregionen an das Zentrum der Gemeinschaft notwendig sind. Der Aufbau des transeuropäischen Netzes bleibt weiterhin Vorbedingung für die Erreichung ausgewogenerer Verkehrsträgeranteile. Aus diesem Grund kommt der Internalisierung der externen Kosten bei der Infrastrukturtarifierung, darunter vor allem der Umweltkosten, die jeder Benutzer zu entrichten hat, grundlegende Bedeutung zu.

– Eine politischer Entschluss, die im Weißbuch vorgeschlagenen sechzig Maßnahmen zu verabschieden. Die Europäische Union kann die Verkehrsüberlastung nur vermeiden, wenn sie die Bedingungen eines regulierten Wettbewerbs im Auge behält, bei dem die Eisenbahn im Güterverkehr eine letzte Chance erhält.

– Ein neues Nahverkehrskonzept der örtlichen Behörden, um die öffentlichen Dienstleistungen zu modernisieren und gleichzeitig die Nutzung des privaten PKW auf eine rationellere Grundlage zu stellen. Nur unter dieser Voraussetzung können die völkerrechtlichen Verpflichtungen zur Verminderung der CO_2-Schadstoffemissionen erfüllt werden.

– Die Erfüllung der Bedürfnisse der Benutzer, die ein Recht auf hochwertige Leistungen und auf Berücksichtigung ihrer Ansprüche haben und dafür immer höhere Preise bezahlen, ungeachtet dessen, ob die Leistung durch ein öffentliches oder privates Unternehmen erbracht wird. Dadurch kann die vorrangige Ausrichtung des Verkehrswesens am Benutzer erreicht werden.

In jedem Fall kann die gemeinsame Verkehrspolitik alleine nicht alle Probleme lösen. Sie muss sich in eine Gesamtstrategie einfügen, die die Erfordernisse der nachhaltigen Entwicklung berücksichtigt und folgendes umfasst:

– wirtschaftspolitische Maßnahmen und Änderungen der Produktionsweise, die sich auf die Verkehrsnachfrage auswirken;

– raum- und insbesondere stadtentwicklungspolitische Maßnahmen – eine unnötige Steigerung des Mobilitätsbedarfs durch eine unausgewogene Städteplanung ist zu vermeiden;

– sozial- und schulpolitische Maßnahmen zur Entzerrung der Arbeits- und Unterrichtszeiten;

– Nahverkehrspolitik auf lokaler Ebene, insbesondere in Ballungsgebieten;

– haushaltspolitische und fiskalische Maßnahmen, um die Internalisierung der externen Kosten, darunter vor allem der Umweltkosten, und die Fertigstellung des transeuropäischen Netzes zu erreichen;

– Wettbewerbspolitik: insbesondere im Bereich des Schienenverkehrs muss gewährleistet werden, dass die Marktöffnung nicht durch die bereits tätigen marktbeherrschenden Unternehmen gebremst wird und das Ziel eines hohen Qualitätsniveaus der öffentlichen Dienstleistungen erreicht wird;

– Forschungspolitik im Bereich Verkehr: die unterschiedlichen Anstrengungen auf gemeinschaftlicher, nationaler und privater Ebene müssen besser aufeinander abgestimmt werden, wie dies im Konzept des Europäischen Forschungsraums angelegt ist.

Über bestimmte im Weißbuch genannte Maßnahmen, wie die Rolle des PKW und die Qualität öffentlicher Dienstleistungen, müssen die einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen einer richtig verstandenen Subsidiarität entscheiden und dementsprechend handeln. Bei den Vorschlägen (Anhang I) konzentriert sich das Weißbuch auf rund sechzig Maßnahmen, die auf Ebene der Gemeinschaft zu treffen sind. Wie beispielsweise schon in den Bereichen Energie, Telekommunikation oder Finanzdienstleistungen muss sich auch im Bereich des Verkehrs auf europäischer Ebene eine neue Form der Regulierung herausbilden, bei der die nationalen Regulierungsbehörden, die nach und nach geschaffen werden, auf koordinierte Weise tätig werden, beispielsweise für die Zuweisung von Zeitnischen im Luftverkehr, für die Trassenzuweisung im Schienenverkehr oder im Bereich der Straßenverkehrssicherheit. Dabei handelt es sich um eine das neue Regieren[107] kennzeichnende Erscheinung.

Wie bereits gesagt sind diese Maßnahmen ehrgeiziger, als es den Anschein hat. Man muss im Auge behalten, dass im Verabschiedungsprozess – wo am häufigsten das Mitentscheidungsverfahren angewandt wird, an dem das Europäische Parlament und der Rat beteiligt sind – mit der Praxis gebrochen werden muss, bei der die Verkehrsminister bisher systematisch einen Konsens angestrebt haben. Die Möglichkeiten des Vertrags von Maastricht zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit, die durch die Verträge von Amsterdam und Nizza noch erweitert wurden, müssen uneingeschränkt genutzt werden.

Um die Beschlussfassung zu beschleunigen und den Stand der Dinge überprüfen zu können, hat die Kommission beschlossen, zu bestimmten Zeitpunkten eine Bestandsaufnahme vorzunehmen, bei der die Erreichung konkreter Ziele überprüft wird. 2005 wird sie eine umfassende Bilanz der Umsetzung der im Weißbuch empfohlenen Maßnahmen ziehen. Diese Bilanz wird die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen[108] der vorgeschlagenen Maßnahmen

107 "Europäisches Regieren - Ein Weißbuch", KOM(2001) 428.

108 Überprüfung im Rahmen des Verfahrens zur Verkehrs- und Umweltberichterstattung TERM (Transport and Environnement Reporting Mechanism).

berücksichtigen. Sie wird detailliert analysieren, welche Auswirkungen die Erweiterung hat, von der eine Struktur des europäischen Verkehrssystems ausgehen könnte. Die Kommission wird außerdem soweit möglich die Quantifizierung der angegebenen Ziele anstreben und beabsichtigt in diesem Zusammenhang, 2002 eine Mitteilung zur Präzisierung der Ziele vorzulegen.

ANHÄNGE

I. **ANHANG I: AKTIONSPROGRAMM**

Die im Weißbuch vorgeschlagenen Maßnahmen können wie folgt zusammengefasst werden:

1. EIN AUSGEWOGENERES VERHÄLTNIS ZWISCHEN DEN VERKEHRSTRÄGERN SCHAFFEN

1.1. Verbesserung des Straßenverkehrs

- Harmonisierung der Kontrollen und Sanktionen bis Ende 2001 mit folgender Zielsetzung:

– Förderung der Wirksamkeit und einheitlichen Auslegung, Anwendung und Kontrolle der geltenden Straßenverkehrsvorschriften;

– Haftbarmachung des Arbeitgebers für bestimmte Fahrerverstöße;

– Harmonisierung der Bedingungen für die Verhängung eines Fahrverbots für ein Fahrzeug;

– Erhöhung der Zahl der von den Mitgliedstaaten durchzuführenden Kontrollen (heute 1 % der Arbeitstage) der Einhaltung der Lenk- und Ruhezeiten der Kraftfahrer;

- Aufrechterhaltung der Attraktivität des Kraftverkehrsgewerbes durch Förderung der erforderlichen Qualifikation und Gewährleistung angemessener Arbeitsbedingungen

- Harmonisierung der Mindestklauseln in den Beförderungsverträgen, um eine Anpassung der Tarife bei einem Anstieg der Kosten (beispielsweise der Kraftstoffkosten) zu ermöglichen

1.2. Wiederbelebung des Schienenverkehrs

- Schrittweise Öffnung des Eisenbahnmarktes in Europa. Die Kommission wird vor Ende 2001 ein zweites Maßnahmenpaket für die Eisenbahn vorlegen, das Folgendes vorsieht:

– die Öffnung der nationalen Güterverkehrsmärkte für die Kabotage;

– hohe Sicherheitsstandards im Eisenbahnverkehr durch unabhängig festgelegte Vorschriften und eine klare Definition der Zuständigkeiten jedes Beteiligten;

– die Aktualisierung der Richtlinien zur Interoperabilität für alle Komponenten des Hochgeschwindigkeits- und des herkömmlichen Eisenbahnnetzes;

– schrittweise Öffnung des grenzüberschreitenden Personenverkehrs;

– Förderung von Maßnahmen zur Gewährleistung der Qualität von Schienenverkehrsdiensten und zur Wahrung der Fahrgastrechte. Insbesondere werden in einem Richtlinienvorschlag Bedingungen für Entschädigungen bei Verspätung oder Nichterfüllung der Dienstleistungspflichten festgelegt. Weitere Maßnahmen, die sich auf die Entwicklung von Indikatoren für die Dienstleistungsqualität, die Vertragsbedingungen, die Transparenz der Fahrgastinformationen und Verfahren zur außergerichtlichen Beilegung von Streitigkeiten beziehen, werden ebenfalls vorgeschlagen.

- Verbesserung der Sicherheit im Schienenverkehr mit Hilfe einer Richtlinie und der Schaffung einer europäischen Agentur für die Interoperabilität und die Sicherheit im Schienenverkehr

- Förderung neuer Infrastrukturen und insbesondere von Ringbahnlinien mit Vorrang für den Güterverkehr

- Aufnahme von Gesprächen mit der Eisenbahnindustrie im Rahmen einer freiwilligen Vereinbarung zur Reduzierung der Umweltbelastung

1.3. Bewältigung des Luftverkehrsanstiegs

- Bis zum Jahr 2004 soll im Rahmen des einheitlichen europäischen Luftraums Folgendes eingeführt werden:

– eine starke Regulierungsbehörde, die mit ausreichenden Mitteln ausgestattet ist und von den verschiedenen Interessen unabhängig ist, die Ziele festlegen kann, welche eine Verkehrszunahme ermöglichen und zugleich die Sicherheit garantieren;

– ein Mechanismus, der die Verteidigungsfähigkeit der Streitkräfte sichert, dabei aber Möglichkeiten zur Zusammenarbeit nutzt, um den Luftraum insgesamt sinnvoller zu ordnen;

– ein sozialer Dialog mit den Sozialpartnern, der bei den Fluglotsen beginnen könnte und ähnlich wie in anderen Bereichen eine Verständigung über die gemeinsame Luftverkehrspolitik ermöglicht, die erhebliche soziale Auswirkungen hat; dieser Dialog könnte zu Vereinbarungen zwischen den betreffenden Organisationen führen;

– eine Zusammenarbeit mit EUROCONTROL, die es ermöglicht, bei der Ausarbeitung und Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften auf die Kompetenzen und den Sachverstand von EUROCONTROL zurückzugreifen;

– ein Überwachungs-, Inspektions- und Sanktionssystem, durch das die wirksame Umsetzung der Vorschriften sichergestellt wird.

- Änderung der Besteuerung im Luftverkehr im Rahmen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO), indem bis 2004 eine Kerosinsteuer ausgehandelt wird, und Staffelung der Streckengebühren der Flugsicherung

- Im Jahr 2002 Initiierung einer Diskussion über die Zukunft der Flughäfen mit folgendem Ziel:

– bessere Ausnutzung der vorhandenen Kapazitäten;

– Überprüfung des Systems der Flughafengebühren;

– Einbeziehung des Luftverkehrs in einen verkehrspolitischen Systemansatz, der für alle Verkehrsträger gilt;

– Ermittlung des Bedarfs an neuer Flughafeninfrastruktur.

- Im Jahr 2003 Vorlage einer Änderung des Systems für die Zuweisung von Zeitnischen, mit der der Marktzugang unter Berücksichtigung der Notwendigkeit, die Umweltbelastung an den Flughäfen der Gemeinschaft zu verringern, ausgeweitet wird

- Aushandlung eines gemeinsamen Abkommens mit den Vereinigten Staaten über den transatlantischen Flugverkehr, das die derzeit geltenden „Open skies"-Abkommen ersetzen soll

1.4. Modernisierung des See- und Binnenschifffahrtssystems

- Errichtung der für die Verwirklichung von Hochgeschwindigkeitsseewegen nötigen Infrastrukturen

- Vereinfachung des rechtlichen Rahmens für den See- und Binnenschiffsverkehr durch die Schaffung von Zentralstellen für die Verwaltungs- und Zollabwicklung und Zusammenfassung aller an der Transportkette Beteiligten

- Vorschlag einer Rechtsgrundlage für die Überwachung der Sicherheit der Reisenden auf Kreuzfahrten in Europa zum Schutz vor Attentaten ähnlich wie im Flugverkehr

- Verstärkung der rechtlichen Grundlage im Bereich der Sicherheit im Seeverkehr in Zusammenarbeit mit der Internationalen Seeschifffahrtsorganisation und der Internationalen Arbeitsorganisation, insbesondere durch

– die Einführung sozialer Mindestnormen, deren Einhaltung bei den Schiffskontrollen überprüft wird;

– den Aufbau eines wirklich europäischen Managementsystems für den Seeverkehr.

- Förderung der Rückkehr einer möglichst großen Zahl von Schiffen unter europäische Flagge, indem auf die besten Methoden auf sozial- und steuerpolitischem Gebiet zurückgegriffen wird, wofür 2002 Maßnahmen zur die Besteuerung nach Tonnage vorgeschlagen und die Leitlinien für staatliche Beihilfen im Seeverkehr geändert werden sollen

- Verbesserung der Lage in der Binnenschifffahrt durch:

– die in Arbeit befindliche Vereinheitlichung der technischen Vorschriften für das gesamte Binnenwasserstraßennetz der Gemeinschaft bis 2002;

– die umfassendere Harmonisierung der Schifferpatente für das gesamte Binnenwasserstraßennetz der Gemeinschaft, einschließlich des Rheins; die Kommission wird 2002 einen dahingehenden Vorschlag vorlegen;

– die Harmonisierung der Bedingungen bezüglich der Ruhezeiten der Besatzungsmitglieder, der Zusammensetzung der Besatzung und der Fahrzeiten auf Binnenschiffen; die Kommission wird 2002 einen dahingehenden Vorschlag vorlegen.

1.5. Gemeinsame Strategien für alle Verkehrsträger

- Einführung eines neuen Programms zum Jahr 2003 zur Förderung von Alternativen zum Straßenverkehr (Marco Polo), das über Mittel in einer Größenordnung von 30 Mio. Euro jährlich verfügen könnte und mit dem kommerziellen Projekten Starthilfe geleistet werden soll

- Vorschlag eines neuen Gemeinschaftsrahmens zum Jahr 2003 zur Entwicklung des Berufs des Güterverkehrskonsolidators und zur Normung der Beförderungseinheiten und der Güterverladeverfahren

2. ENGPÄSSE BESEITIGEN

- Überarbeitung der Leitlinien für das transeuropäische Verkehrsnetz im Jahr 2001 im Hinblick auf die Beseitigung von Engpässen. Das soll durch die Förderung von Korridoren mit Vorrang für den Güterverkehr, durch ein Hochgeschwindigkeitsnetz für den Personenverkehr und durch Pläne für das Verkehrsmanagement auf den Hauptachsen des Straßenverkehrs sowie durch Hinzufügung folgender Projekte zur Liste vorrangiger Vorhaben (so genannte Essener Liste) bewerkstelligt werden:

– Bahnstrecke hoher Kapazität für den Güterverkehr durch die Pyrenäen;

– osteuropäischer Hochgeschwindigkeitszug/kombinierter Verkehr (Paris-Stuttgart-Wien);

– Fehmarn-Belt: Brücke/Tunnel zwischen Deutschland und Dänemark;

– Satellitennavigation (GALILEO);

– Verbesserung der Schiffbarkeit der Donau zwischen Straubing und Vilshofen;

– Bahnstrecke Verona-Neapel, einschließlich der Strecke Bologna-Mailand;

– Interoperabilität des Schienenverkehrs im iberischen Hochgeschwindigkeitsnetz.

- Erhöhung des Höchstfinanzbeitrags aus dem Haushalt für die transeuropäischen Netze zur Behebung der wichtigsten Verkehrsengpässe, einschließlich an den Grenzen zu den Beitrittsländern, im Jahr 2001 auf 20 % und Einführung von Auflagen für die Vergabe

- Überarbeitung der Leitlinien für ein größer angelegtes transeuropäisches Netz im Jahr 2004, bei der insbesondere die Netze der Beitrittsländer integriert, das Konzept der Hochgeschwindigkeitsseewege eingeführt, die Kapazitäten der Flughäfen ausgebaut und der territoriale Zusammenhalt kontinentweit gestärkt werden sollen

- Schaffung eines Gemeinschaftsrahmens für die Verwendung von Einnahmen aus der Tarifierung von Verkehrswegen, die mit der Schaffung neuer Infrastrukturen, insbesondere im Schienenverkehr, konkurrieren

- Harmonisierung der Mindestnormen für die Sicherheit in Straßen- und Eisenbahntunneln, die zum transeuropäischen Verkehrsnetz gehören

3. DIE VERKEHRSPOLITIK AUF DEN BENUTZER AUSRICHTEN

3.1. Straßenverkehrssicherheit

- Festlegung des Ziels für die Europäische Union einer Halbierung der Gesamtzahl der Verkehrstoten auf europäischen Straßen bis zum Jahr 2010

- Harmonisierung der Bestimmungen für Kontrollen und Sanktionen für den internationalen gewerblichen Verkehr bis 2005 auf dem transeuropäischen Straßennetz, insbesondere für Geschwindigkeitsübertretungen und Trunkenheit am Steuer

- Erstellung einer Liste besonders gefährlicher Stellen auf den transeuropäischen Achsen (unfallträchtige Stellen) und Harmonisierung der Ausschilderung dieser Stellen

- Verpflichtung der Reisebushersteller, alle Sitze mit Sicherheitsgurten auszustatten; 2003 wird ein dahingehender Vorschlag vorgelegt

- Maßnahmen gegen gefährliches Fahrverhalten und verstärkter Austausch bewährter Praktiken zur Förderung einer verantwortungsvollen Fahrweise

durch Ausbildungs- und Erziehungsmaßnahmen vor allem für junge Autofahrer

- Weitere Bekämpfung der Trunkenheit am Steuer und Suche nach Lösungen bezüglich Drogen und Medikamenten

- Entwicklung einer europäischen Methodik zur Förderung unabhängiger technischer Untersuchungen, z.B. durch Einrichtung eines Ausschusses unabhängiger Sachverständiger bei der Kommission

3.2. Kostenwahrheit für den Benutzer

- Vorlage eines Vorschlags für eine Rahmenrichtlinie im Jahr 2002 über die Grundsätze der Tarifierung für die Infrastrukturnutzung sowie eine gemeinsame Methode zur Festlegung der Tarife im Gegenzug für die Abschaffung bestehender Steuern, Ermöglichung der Querfinanzierung

- Stärkung der Kohärenz des Steuersystems durch einen bis 2003 erfolgenden Vorschlag zur Einführung einer einheitlichen Kraftstoffsteuer für den gewerblichen Straßenverkehr, um den Binnenmarkt auch dort voll zu verwirklichen

- Vorlage einer Richtlinie im Jahr 2002 zur Gewährleistung der Interoperabilität der Zahlungsmethoden auf dem europäischen Straßennetz

3.3. Rechte und Pflichten der Benutzer

- Ergänzung der derzeit geltenden Fluggastrechte durch neue Vorschläge im Jahr 2001, insbesondere über die Nichtbeförderung wegen Überbuchung, Verspätung oder Streichung des Flugs

- Vorlage eines Verordnungsvorschlags im Jahr 2001 über die Anforderungen an Beförderungsverträge im Luftverkehr

- Bis 2004 im Rahmen des Möglichen Ausweitung der gemeinschaftlichen Maßnahmen zum Schutz der Reisenden, die andere Verkehrsträger benutzen, insbesondere Eisenbahn und Seeschifffahrt, möglichst auch im Nahverkehr. Dies betrifft besonders die Qualität der Dienstleistungen, die Entwicklung von Qualitätsindikatoren, die Vertragsbedingungen, die Transparenz der Fahrgastinformationen und Verfahren zur außergerichtlichen Beilegung von Streitigkeiten.

- Vorschlag einer Lockerung der Verfahren zur Notifizierung staatlicher Beihilfen, besonders wenn es um den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen im Verkehr mit Regionen in Randlage der Gemeinschaft und kleinen Inseln geht

- Festlegung der Grundsätze für die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse im Verkehrsbereich, um den Benutzern einen Dienst von hoher Qualität zu garantieren, entsprechend der Mitteilung der Kommission über Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa

4. DER GLOBALISIERUNG DES VERKEHRS HERR WERDEN

- Anbindung der künftigen Mitgliedstaaten über hochwertige Infrastruktur an die transeuropäischen Netze der Union mit dem Ziel, den Anteil des Schienenverkehrs in den Beitrittsländern bis zum Jahr 2010 auf 35 % zu halten; hierfür Mobilisierung privatwirtschaftlicher Finanzierungen

- Einplanung in der künftigen finanziellen Vorausschau der Gemeinschaft einer adäquaten öffentlichen Finanzierung der Infrastruktur in den neuen Mitgliedstaaten

- Aufbau der Verwaltungskapazitäten der Beitrittsländer, insbesondere durch Ausbildung von Prüfern und Verwaltungspersonal, das mit der Anwendung der Rechtsvorschriften im Verkehrsbereich betraut ist

- Aufnahme der Europäischen Union als vollwertiges Mitglied der wichtigsten internationalen Organisationen, insbesondere der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO), der Internationalen Seeschifffahrtsorganisation (IMO), der Kommission für die Rheinschifffahrt und der Donaukommission

- Im Rahmen von GALILEO Errichtung eines Satellitennavigationssystems der Europäischen Union bis zum Jahr 2008 mit globaler Abdeckung, über das die EU die Verfügungsgewalt besitzt und das ihren Anforderungen an Präzision, Verlässlichkeit und Sicherheit genügt

II. ANHANG II: QUANTITATIVE VERKEHRSDATEN

Abbildung 1: Länge der Autobahnen und Bahnstrecken (EU 15)

Quelle: Eurostat, 2001

Abbildung 2: Durchschnittliche externe Kosten 1995 (EUR 17) nach Verkehrsträger und Kostenkategorien: Personenverkehr (ohne überlastungsbedingte Kosten)

Quelle: INFRAS, IWW für die UIC, 2000

Abbildung 3 : Durchschnittliche externe Kosten 1995 (EUR 17) nach Verkehrsträger und Kostenkategorien: Güterverkehr (ohne überlastungsbedingte Kosten)

Quelle: INFRAS, a.a.O., 2000

Abbildung 4: Durchschnittliche externe überlastungsbedingte Kosten (1995), Euro je 1000 Pkm und tkm

Quelle: EKVM, 1998; INFRAS, a.a.O., 2000

Abbildung 5: Personenkilometer und Fahrzeugkilometer in Frankreich, Portugal, Fnnland und im Vereinigten Königreich, 1980-1998

Quelle: Eurostat, 2001

In den Tabellen 1 (Zusammenfassung) und 3 (Einzelheiten) sind die Ergebnisse der verschiedenen Optionen dargelegt.

Tabelle 1: Quantitativer Vergleich der Optionen – Zunahme der Auswirkungen zwischen 1998 und 2010

1998=100 EU 15	Personen-kilometer	Tonnen-kilometer	Fahrzeug-kilometer	CO_2-Emissionen
Trend-vorhersage	124	138	126	127
Option A	124	138	115	117
Option B	124	138	115	115
Option C	124	138	112	110
BIP	143	143	143	143

In Tabelle 2 sind die wesentlichen Maßnahmen aufgeführt, die ergriffen werden könnten, um die Entwicklung des Verkehrs auf Dauer tragbar zu machen. Zusätzlich zu dem Maßnahmenprogramm des Weißbuchs müssen übergreifende Aktionen in anderen Wirtschaftsbereichen als dem Verkehr erfolgen, um den Erfolg der vorgeschlagenen Optionen, insbesondere der Option C, zu ermöglichen.

Tabelle 2: Arten der Entkopplung

Bereich der Entkopplung	Wirtschaftstätigkeit	Verkehrssystem	Umweltauswirkungen
Indikator	BIP (Personen- und Tonnenkilometer)	Fahrzeugkilometer	Schadstoffemissionen
Maßnahmen zur Entkopplung (Beispiele)	• Stadtplanung • Organisation der Arbeit (z.B. Telearbeit) • System der industriellen Produktion • Raumordnung	• Tarifierung • Intelligente Verkehrssysteme • Verlagerung der Verkehrsträgeranteile • Bessere Fahrzeugauslastung	• Schadstoffärmere Kraftstoffe und Fahrzeuge • Geschwindigkeitsbeschränkung • Energieeffizienz der Motoren

Quelle: 5. Forschungsrahmenprogramm der Kommission, SPRITE: „SePaRating the Intensity of Transport from Economic growth“

Erläuterungen:

Personenkilometer: Beförderung einer Person über einen Kilometer

Tonnenkilometer: Beförderung einer Tonne über einen Kilometer

Fahrzeugkilometer: Fahrleistung eines Fahrzeugs in Kilometern

CO_2: Kohlendioxidemissionen (geschätzt). Berücksichtigt sind bei der Trendvorhersage und den drei Optionen Energieeffizienzsteigerungen der Fahrzeuge, die von freiwilligen Vereinbarungen mit der Automobilindustrie (ACEA, KAMA, JAMA) erwartet werden.

BIP: Wachstumshypothese für das Bruttoinlandsprodukt entsprechend einer jährlichen Wachstumsrate von 3 %.

Tabelle 3: Darstellung der aus den Ansätzen folgenden Ergebnisse

EU 15	1998			2010 Trendvorhersage			2010 – Option A			2010 – Option B			2010 -Option C		
	Mrd. Pkm / tkm	Mrd. Fzkm	Mio. Tonnen CO_2	Mrd. Pkm / tkm	Mrd. Fzkm	Mio. Tonnen CO_2	Mrd. Pkm / tkm	Mrd. Fzkm	Mio. Tonnen CO_2	Mrd. Pkm / tkm	Mrd. Fzkm	Mio. Tonnen CO_2	Mrd. Pkm / tkm	Mrd. Fzkm	Mio. Tonnen CO_2
PKW	3776	2221.2	434.2	4650	2735.3	453.4	4650	2486.6	412.2	4650	2486.6	412.2	4559	2438	404.1
Bus	415	24.4	18.7	441	25.9	19.8	441	25.9	19.8	441	23.6	18.0	501	26.8	20.5
U-Bahn / Straßenbahn	50	0.5	0	53	0.5	0.0	53	0.5	0.0	53	0.5	0.0	61	0.5	0.0
Eisenbahn	290	1.5	6.4	327	1.7	7.2	327	1.7	7.2	327	1.5	6.5	400	1.8	8.0
Luftverkehr	241	1.9	59.3	458	3.7	112.7	458	3.7	112.7	458	3.3	102.4	408	3.0	91.2
Personen-verkehr gesamt	4772	2249.5	518.6	5929	2767.1	593.1	5929	2518.4	551.9	5929	2515.5	539.1	5929	2470.1	523.8
Wachstum 1998-2010				24%	23%	14%	24%	12%	6%	24%	12%	4%	24%	10%	1%
Straßen-verkehr	1255	313.8	271.1	1882	470.5	406.5	1882	427.7	369.6	1882	427.7	369.6	1736	394.5	340.9
Eisenbahn	241	1.3	1.9	272	1.5	2.2	272	1.5	2.2	272	1.4	2.0	333	1.7	2.4
Binnenschiff-	121	0.3	3.6	138	0.4	4.1	138	0.4	4.1	138	0.4	3.8	167	0.4	4.6

EU 15	1998			2010 Trendvorhersage			2010 – Option A			2010 – Option B			2010 -Option C		
	Mrd. Pkm / tkm	Mrd. Fzkm	Mio. Tonnen CO_2	Mrd. Pkm / tkm	Mrd. Fzkm	Mio. Tonnen CO_2	Mrd. Pkm / tkm	Mrd. Fzkm	Mio. Tonnen CO_2	Mrd. Pkm / tkm	Mrd. Fzkm	Mio. Tonnen CO_2	Mrd. Pkm / tkm	Mrd. Fzkm	Mio. Tonnen CO_2
fahrt															
Rohrleitungs-verkehr	87		1.0	100		1.0	100		1.0	100		1.0	100		1.0
Kurzstrecken-seeverkehr	1166	0.3	23.3	1579	0.4	31.6	1579	0.4	31.6	1579	0.4	28.7	1635	0.4	29.7
Güterverkehr gesamt	2870	315.76	300.9	3971	472.8	445.4	3971	430	408.5	3971	429.8	405.1	3971	397.0	378.6
Wachstum 1998-2010				38%	50%	48%	38%	36%	36%	38%	36%	35%	38%	26%	26%
Gesamt		**2565.2**	**819.5**		**3239.9**	**1038.5**		**2948.4**	**960.4**		**2945.3**	**944.2**		**2867.1**	**902.4**
Wachstum 1998-2010					26%	27%		15%	17%		15%	15%		12%	10%
BIP-Wachstum 1998-2010					43%	43%		43%	43%		43%	43%		43%	43%

Quelle: Daten für 1998 zu Personenkilometern und Tonnenkilometern; „EU-Verkehr in Zahlen“, Statistisches Taschenbuch, Europäische Kommission 2000. Daten zu CO_2-Emissionen und Fahrzeugkilometern sind Schätzungen der Kommissionsdienststellen.

III. ANHANG III: VON DEN MITGLIEDSTAATEN UND DEM EUROPÄISCHEN PARLAMENT VORGELEGTE PROJEKTE, DEREN AUFNAHME IN DIE LISTE DER „SPEZIFISCHEN PROJEKTE“ (SO GENANNTE ESSENER LISTE) VON DER KOMMISSION GEPRÜFT WIRD

VON DEN MITGLIEDSTAATEN UND DEM EUROPÄISCHEN PARLAMENT VORGELEGTE PROJEKTE, DEREN AUFNAHME IN DIE LISTE DER „SPEZIFISCHEN PROJEKTE“ (SO GENANNTE ESSENER LISTE) VON DER KOMMISSION GEPRÜFT WIRD

Projekt			Länge (km)	Art	Bauende	Noch anstehende Investitionen (Mio. €)
1	IT	Mailand – Bologna und Verona - Neapel	830	Hochgeschwindigkeitsstrecke für den gemischten Verkehr	2007	13994
3	F	Montpellier – Nîmes	50	Hochgeschwindigkeitsstrecke für den gemischten Verkehr und Güterverkehr	2012	790

IV. ANHANG IV: TECHNISCHE ENTWICKLUNGEN UND SYSTEME FÜR EINEN INTELLIGENTEN VERKEHR

Technische Innovationen bieten die Möglichkeit, die Verkehrsträger zu integrieren, ihre Leistungsfähigkeit zu erhöhen, sie sicherer zu machen und dazu beizutragen, das europäische Verkehrssystem mit den Bedingungen einer nachhaltigen Entwicklung in Einklang zu bringen. Die Europäische Union trägt bereits aktiv zur technologischen Innovation im Verkehr bei. Forschungs- und Entwicklungsprogramme treiben die Innovation voran, während die transeuropäischen Netze den bevorzugten Rahmen für die großmaßstäbliche Anwendung darstellen. Die Technologien der Informationsgesellschaft können in hierzu einen bemerkenswerten Beitrag leisten.

1) Ausbau der Technologien

Im Zeitraum 1998-2002 unterstützt die Gemeinschaft die Anstrengungen der Mitgliedstaaten und der Industrie auf dem Gebiet Forschung und technologische Entwicklung (FTE) mit schätzungsweise 1,7 Mrd. Euro, die im Verkehrssektor so unterschiedlichen Bereichen wie Intermodalität, Energie oder Fahrzeugtechnologien, einschließlich Telematikanwendungen im Verkehr, zugute kommen. **Anstelle einer Erhöhung des Gemeinschaftsbeitrags ist es sinnvoll, diesen in Zukunft eher konstant zu halten und dabei die Gemeinschaftsmaßnahmen besser auf die Ziele der gemeinsamen Verkehrspolitik auszurichten.** Das neue Forschungsrahmenprogramm 2002-2006 bietet die Gelegenheit, diese Prinzipien im Verkehrsbereich umzusetzen. So gehören die Ausreifung neuer Technologien zur Unterstützung des Ausbaus von sicheren und sauberen Verkehrsträgern sowie der Ausbau des europäischen Verkehrssystems zu den vorrangigen Zielen des neuen Kommissionsvorschlags[109]. In diesem Vorschlag für ein Rahmenprogramm erscheinen die folgenden vorrangigen Forschungsgebiete zur Unterstützung der im Weißbuch dargelegten gemeinsamen Verkehrspolitik besonders vielversprechend:

1. Luft- und Raumfahrt

Die Prioritäten der Forschung und technologischen Entwicklung im Luftfahrtbereich liegen einerseits bei der Verminderung der Umweltauswirkungen in Form von Abgas- und Lärmemissionen der Triebwerke und andererseits bei der Steigerung von Kapazität und Betriebssicherheit des Flugverkehrsmanagementsystems zur Unterstützung der Initiative „Einheitlicher europäischer Luftraum“.

Im Raumfahrtbereich stellt die Entwicklung von GALILEO eine der vorrangigen Forschungsaktivitäten dar; sie soll in Europa zum Aufbau des Fachwissens und der Kenntnisse beitragen, die für eine effizientere Nutzung dieser neuen Technologie erforderlich sind.

109 KOM(2001) 279 endg.

Die Flugzeuge sollen sicherer und sauberer werden

Ziel der Forschung und Entwicklung im Bereich Sicherheit ist die Verringerung der Unfallquote um den Faktor 5, um so den Verkehrszuwachs auszugleichen. Geforscht wird an der Entwicklung von Technologien, mit deren Hilfe die Besatzung die Lage ständig und kontrolliert überschaut.

Im Umweltbereich ist das Ziel, die Zunahme des Luftverkehrs durch eine Verringerung der CO_2-Emissionen um 50 % und der NOx-Emissionen um 80 % auszugleichen, wie auch durch eine Verringerung des Fluglärms um 10 dB, um so den Pegel des wahrgenommenen Lärms um 50 % zu senken. Forschungsgegenstände sind die Flugzeugtechnologie, die Verringerung des Luftwiderstands und die Flugbetriebsverfahren.

2. Auf Dauer tragbare Entwicklung und weltweiter Klimawandel

Die in diesem vorrangigen Bereich vorgeschlagenen Forschungstätigkeiten sollen die wissenschaftlichen und technischen Kapazitäten stärken, deren Europa bedarf, um seine Strategie einer nachhaltigen Entwicklung insbesondere mit Hilfe auf Nachhaltigkeit ausgerichteter neuer Technologien umzusetzen.

Strategische Ziele sind insbesondere die Verringerung der Treibhausgase und Schadstoffemissionen, die Sicherheit der Energieversorgung und die Ausgewogenheit unter den Verkehrsträgern, die alle als vorrangige Forschungsthemen zur Umsetzung der im Weißbuch geforderten Verkehrspolitik beitragen können.

Als kurz- und mittelfristige Forschungstätigkeiten mit dem Ziel, Treibhausgas-emissionen und Umweltverschmutzung zur verringern und die Sicherheit der Energieversorgung zu gewährleisten, werden schwerpunktmäßige Forschungsansätze zum Ausbau erneuerbarer Energiequellen sowie für eine saubere und effiziente Energienutzung insbesondere in städtischen Gebieten vorgeschlagen. Ferner sollen neue Verkehrskonzepte entwickelt werden, die umweltfreundlicher sind und eine bessere Energieeffizienz aufweisen.

Umweltfreundlicher Stadtverkehr

Die Nutzung des klassischen Individualfahrzeugs in den Stadtzentren soll rationalisiert und saubere städtische Verkehrsmittel sollen gefördert werden – dies sind ebenso vorrangige Ziele wie die Bemühungen um den Einsatz von Wasserstoff als Kraftstoff der Fahrzeuge von morgen. Hier ist geplant, Maßnahmen zur Nachfragelenkung sowie die Integration der städtischen Verkehrsdienste und die Vermarktung von umweltschonenden oder gar emissionsfreien Fahrzeugen zu fördern. Die Entwicklung einer neuen Generation von Elektro-Hybridfahrzeugen (mit Verbrennungsmotoren gekoppelte Elektromotoren), von Fahrzeugen mit Erdgasantrieb oder, längerfristig, mit Wasserstoff-Brennstoffzellen, erscheint sehr vielversprechend.

Bei kurz- und mittelfristigen Forschungstätigkeiten mit dem Ziel, die Verkehrsträger nachhaltig zu gestalten, wird eine Konzentration auf Maßnahmen vorgeschlagen, die den Straßen- und den Seeverkehr sauberer und sicherer gestalten sollen, sowie auf die Einbeziehung von intelligenten Verkehrssystemen für ein effizientes Management der Infrastrukturen, auf die Interoperabilität der Eisenbahnen und den Ausbau der Intermodalität bei der Beförderung von Gütern und Personen.

Interoperabilität der Eisenbahnen
Forschung und Entwicklung müssen dazu beitragen, einen Rahmen zu konzipieren und zu realisieren, der die vollständige Eisenbahninteroperabilität zwischen Infrastrukturen, Fahrzeugen, Führerständen und Besatzungen gewährleistet. Hier geht es um Technologien, die Verkehrsmittel und Verkehrsleitsysteme mit größerer Kapazität ermöglichen (längere Züge, optimale Trassenzuweisung, Wartungsverfahren), sowie die Organisation wettbewerbsfähigerer Dienstleistungen (Betriebssysteme wie die Güterverfolgung, Ausbildung des Fahrpersonals).

Ziel der langfristigen Forschung ist die Entwicklung neuer, erneuerbarer Energiequellen sowie der Wasserstofftechnologien und der Brennstoffzellen, die per se sauber sind und im Verkehrsbereich Anwendung finden können.

3. Vorgriff auf die wissenschaftlichen und technologischen Bedürfnisse der Europäischen Union

Dieses Vorrangthema umfasst spezifische Forschungsaktivitäten oder auch solche, die Tätigkeiten im Rahmen der weiter oben erwähnten thematischen Prioritäten ergänzen und deren Ziel es ist, politische Maßnahmen von unionsweitem Interesse, wie die in diesem Weißbuch dargestellte Verkehrspolitik, zu unterstützen.

Das Programm des Weißbuchs begleiten und bewerten
Es handelt sich insbesondere darum, die Begleitung und Bewertung des Aktionsprogramms und der Leitlinien für die in diesem Weißbuch enthaltenen Bereiche Verkehr und transeuropäisches Netz mit harmonisierten Daten, Prognoseinstrumenten und Indikatoren zu unterstützen.

2) *e*Europe

Der Bedarf an neuen Dienstleistungen wurde durch den Aktionsplan *e*Europe 2002 unterstrichen, der von den Staats- und Regierungschefs auf der Tagung des Europäischen Rats von Feira vom Juni 2000 verabschiedet wurde. Es wurden spezifische Ziele bis 2002 festgelegt, um die Entwicklung und Einführung intelligenter Verkehrssysteme zu beschleunigen, zum Beispiel:

– 50 % der europäischen Großstädte sollten über Verkehrs- und Reiseinformationsdienste verfügen.

– 50 % der europäischen Hauptautobahnen sollten über Stau- und Unfallerkennungs systeme und Verkehrsmanagementsysteme verfügen.

– Alle in Europa verkauften Neufahrzeuge sollten über aktive Sicherheitssysteme höherer Wirksamkeit verfügen.

– Allen Reisenden in Europa sollte bei Nutzung der Notrufnummer 112 die Notrufortung mit mehrsprachiger Hilfestellung und umfassenden Nothilfediensten zur Verfügung stehen.

– Es sollten Legislativmaßnahmen ergriffen werden, um den einheitlichen europäischen Luftraum, den Eisenbahn-Mobilfunk, Seeverkehrsinformations- und -managementsysteme und das Satellitennavigationssystem GALILEO zu fördern.

Der Aktionsplan *e*Europe bietet einen Rahmen für Forschungs-, Entwicklungs- und Einführungsmaßnahmen im Bereich intelligenter Verkehrssysteme. Der Aktionsplan, der von den Mitgliedstaaten und der Industrie umzusetzen ist, soll die Einführung neuer Lösungen erleichtern und ihre Entwicklung beschleunigen. Dem Privatsektor kommt eine Schlüsselrolle bei der Entwicklung intelligenter Verkehrssysteme zu. Bei der Umsetzung der Maßnahmen von eEurope müssen die Mitgliedstaaten Sorge dafür tragen, dass die Hindernisse, die einer Entwicklung privater Dienste im Wege stehen, beseitigt werden.

3) Verbreitung intelligenter Verkehrssysteme

Die potenziellen Auswirkungen intelligenter Verkehrssysteme wurde sowohl auf der Ebene der Forschung als auch bei den ersten Phasen der Einführung erkannt. Häufig wurden Zeiteinsparungen im Verkehr von bis zu 20 % und Steigerungen der Netzkapazität in der Größenordnung von 5 bis 10 % bei unterschiedlichen Rahmenbedingungen erzielt. Häufig wurde eine Verbesserung der Sicherheit festgestellt, weil bestimmte Unfälle (Auffahrunfälle) dank koordinierter Informations- und Kontrollstrategien schätzungsweise um 10-15 % zurückgingen, wobei die Überlebenshäufigkeit durch den Einsatz automatischer Unfallerkennungssysteme zur Notfallbewältigung ebenfalls gestiegen ist. Anscheinend sind nur 6 % aller Verkehrsunfälle wirklich unvermeidlich und lassen sich nicht durch technische Verbesserungen in den Griff bekommen. Vorläufige Schätzungen der Emissionsverringerungen sind das Ergebnis integrierter Strategien zur Luftreinhaltung und Verkehrsbegrenzung. Die größten Auswirkungen intelligenter Verkehrssysteme zeigen sich wahrscheinlich im Güterstraßenverkehr, doch tragen sie auch zur Effizienz und Sicherheit anderer Verkehrsträger bei.

Das transeuropäische Verkehrsnetz ist das bevorzugte Einsatzfeld intelligenter Verkehrssysteme. Es beschränkt sich nicht auf die klassischen großen Infrastrukturen wie Fernstraßen und Autobahnen, Eisenbahnen, Häfen oder Flughäfen, sondern umfasst auch Verkehrsmanagementsysteme und Informationssysteme und -dienste sowie Ortungs- und Navigationssysteme, die eine optimale Nutzung dieser Infrastrukturen ermöglichen. GALILEO[110], dessen Aufnahme in die Liste der spezifischen Projekte (so genannte Essener Liste) die Kommission beabsichtigt, stellt dabei ein Projekt mit Katalysatorfunktion für die Entwicklung intelligenter Verkehrssysteme dar. Unter diesem Gesichtspunkt wurden während des Zeitraums 1998-1999 etwa 100 Millionen Euro oder mehr als 10 % des für das transeuropäische Netz bereitgestellten Haushalts für Verkehrsmanagementsysteme bestimmt[111]. Die im Rahmen des Mehrjahres-Richtprogramms 2001-2006 für das transeuropäische Netz veranschlagte Finanzunterstützung beläuft sich auf einen beispiellosen Mittelumfang von 800 Millionen Euro.

Diese Kofinanzierungen sollten konzentriert solchen Projekten zugute kommen, mit denen die koordinierte großmaßstäbliche Einführung gefördert wird, und einen Beitrag zur zeitlichen Abstimmung der Investitionen leisten, was angesichts der Vielzahl von Beteiligten bei Projekten dieser Art besonders wichtig ist. Ohne eine solche Koordinierung könnte ein Flickenteppich von auf regionaler oder

110 Für zivile Zwecke konzipiertes europäisches Projekt für die satellitengestützte Ortung.

111 Es sind noch die in dieser Angabe nicht enthaltenen Subventionen für Eisenbahnverkehrsleitsysteme in einer Größenordnung von 45 Millionen Euro hinzuzurechnen.

einzelstaatlicher Ebene aufgesplitterten Diensten entstehen, was der Kontinuität der Dienste über Staatsgrenzen und Betreiberorganisationen hinweg abträglich wäre. Für die Nutzer bedeutete dies ein neues großes Hindernis für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts.

Dem Privatsektor kommt bei der Einführung neuer Dienste eine Schlüsselrolle zu. Unter diesem Gesichtspunkt empfiehlt die Kommission die Ausarbeitung eines rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmens für die Beteiligung des Privatsektors und für Partnerschaften zwischen öffentlichen und privaten Betreibern, um die Entwicklung von Mehrwertdiensten für Verkehrs- und Reiseinformationen zu fördern.

Außer dem in diesem Weißbuch bereits beschriebenen Programm GALILEO sind hauptsächlich folgende Vorhaben bereits im Gange oder sollen eingeleitet werden:

1. Die großangelegte Einführung des intelligenten Güterkraftverkehrs

Sechs „euro-regionale" Initiativen unter Beteiligung der wichtigsten Akteure im Verkehrsmanagement in Europa werden seit 1996 von der Union finanziell unterstützt und begleiten bereits die Ausbauphase in vierzehn Mitgliedstaaten. Der Schwerpunkt liegt dabei auf den Bedürfnissen der europäischen Nutzer. Die Ausrüstung des transeuropäischen Netzes mit Telematik-Infrastrukturen zur Datenerfassung sowie Verkehrskontroll- und/oder -informationszentren ist entscheidend bei der Gewährleistung von Qualität und Zuverlässigkeit der Informationen (z.B. zu den Fahrzeiten), so wie auch die Zusammenarbeit unter den Betreibern unabdingbar ist, um den Nutzern einen kontinuierlichen und hochwertigen Dienst zu bieten, sei es für lokale oder regionale Strecken, für Urlaubsreisen oder Wochenendfahrten, den Schwerlastverkehr oder Fernverkehr. Daher kommt der Einrichtung von Verkehrsmanagementplänen, von Diensten zur Information vor oder während der Fahrt, von Frachtmanagementdiensten, Pannen- und Notfallhilfsdiensten sowie elektronischen Mautsystemen Vorrang zu, und sie dürften einen nützlichen Beitrag dazu leisten, die Auswirkungen der weitgehenden Auslastung des Straßennetzes zu mildern.

Ein europäisches Netz von Zentren für Verkehrsmanagement und Straßenverkehrsinformationen

Die bis 2003 geplante Einrichtung eines europäischen Netzes von Verkehrsmanagement- und Straßenverkehrsinformationszentren schreitet voran. Mit diesem Netz, das die gesamte Europäische Union abdecken soll, können den Nutzern wirklich europaweite Dienste für das Verkehrsmanagement und Verkehrsinformationen geboten werden. Das Netz steht im Mittelpunkt des europäischen Finanzprogramms für die Einführung (etwa 200 Millionen Euro von 2001 bis 2006), mit dem rund 1,2 Milliarden Euro an Investitionen von europäischem Interesse mobilisiert und ergänzende Maßnahmen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene angeregt werden.

Die elektronischen Mautentrichtungssysteme oder auch andere Systeme zur automatischen Gebührenerhebung erscheinen besonders geeignet, um zu einer ausgewogenen Preisgestaltung zu gelangen. Ihre gegenwärtige bzw. geplante Einführung in mehreren Ländern, aber noch nicht unbedingt mit interoperablen Techniken, belegt, wie sehr angebracht hier eine normative europäische Maßnahme ist. Eine Richtlinie zur Gewährleistung der Interoperabilität müsste mit einer Gemeinschaftsbeihilfe für die Einführung dieser Systeme verknüpft werden.

2. Das europäische Eisenbahnverkehrsleitsystem (ERMTS)[112]

Dieses System, dessen Entwicklung Anfang der neunziger Jahre begann und durch die gemeinschaftlichen Forschungsrahmenprogramme kontinuierlich gefördert wurde, bedeutet einen einzigartigen Fortschritt. Die Erprobungen und Zulassungsverfahren für das Projekt stehen vor dem Abschluss, so dass mit den ersten Pilotvorhaben im transeuropäischen Verkehrsnetz begonnen werden kann.

Die wichtigste Systemfunktion ist die automatische Überwachung und Aufrechterhaltung eines Mindestabstands zwischen den Zügen. Während es in Europa gegenwärtig mehr als elf unterschiedliche Systeme der Zugsteuerung/Zugüberwachung gibt, können Züge in Zukunft mit einem einzigen einheitlichen System die europäischen Strecken befahren.

Auch wenn in einigen Ländern bereits mit der Inbetriebnahme begonnen wurde, geht es in den nächsten Jahren vor allem darum, die Hauptstrecken schrittweise mit diesem System auszustatten. Die Anwendungen für das Verkehrsmanagement und die Unterstützung des Betriebsablaufs im eigentlichen Sinne, die einen entscheidenden Beitrag zur Entwicklung des Schienengüterverkehrs leisten, befinden sich noch in der Entwicklungsphase und können mit Beihilfen aus dem oben genannten Forschungsrahmenprogramm gefördert werden.

Die Einführung dieses Systems wird schon dadurch kostengünstiger, dass die Richtlinie über die Interoperabilität des Hochgeschwindigkeitsbahnsystems gemeinsame Anforderungen für Systeme dieser Art bei allen Streckenneubauten vorschreibt[113].

3. Luftverkehr

Betriebliche und vorbetriebliche Erprobungen, besonders über dem Nordatlantik und in Mittelmeersektoren, haben gezeigt, welches Potenzial für die Erhöhung der Sicherheit durch präzisere Ortungsinformationen und eine bessere Kommunikation besteht. Der Einsatz der Datenübertragung ermöglicht es den Luftverkehrsgesellschaften und anderen Beteiligten auch, Betriebsdaten von Bord der Flugzeuge während des Fluges abzurufen. Diese Systeme werden die Einführung von Verfahren für die Flächennavigation („Free Flight“) erleichern, indem einige Flugsicherungsfunktionen in das Cockpit verlagert werden. Für den Betrieb auf den Flughäfen ist eine bessere Integration und Handhabung der Informationen nötig, die es den in den verschiedenen Flugphasen beteiligten Fluglotsen ermöglicht, Daten auszutauschen und das flugbetriebliche Geschehen und die einzelnen Flugbewegungen vorherzusehen. Diese Management- und Planungssysteme sowie die fortgeschrittenen Orientierungs und Leitsysteme für Bodenbewegungen auf den Flughäfen werden die Flughafenkapazität steigern, besonders bei schlechtem Wetter, und gleichzeitig die Belastung der Fluglotsen verringern.

Die richtige Nutzung der neuen Technologien ist grundlegende Voraussetzung für die Vergrößerung des verfügbaren Luftraums (Aufteilung des Luftraums zwischen

112 European Rail Traffic Management System (europäisches Eisenbahnverkehrsleitsystem).

113 Voraussetzung für die Gewährung von Finanzmitteln aus dem Haushalt der transeuropäischen Netze zum Bau von Hochgeschwindigkeitsstrecken ist die Zusage der nationalen Behörden, auf den betreffenden Strecken ERMTS zu installieren.

zivilen und militärischen Benutzern) und ein wirklich europäisches Flugverkehrsmanagement (Planung der Luftverkehrssektoren und Flugstraßen). In der Vergangenheit waren es häufig die Interessen nationaler Industrien, die die Entscheidungen über Investitionen in intelligente Verkehrssysteme bestimmten, so dass die technische oder betriebliche Kompatibilität der einzelnen Flugsicherungszentren und damit ihre Interoperabilität beeinträchtigt wurde. Die mangelnde Interoperabilität bedeutet eine entscheidende Effizienzminderung und verursacht zusätzliche Kosten, etwa durch unterschiedliche Ausbildungssysteme bei Fluglotsen, erschwerte Koordination von Betriebsabläufen und größeren Investitions- und Instandhaltungsaufwand.

Die Interoperabilität – zentrales Anliegen des einheitlichen europäischen Luftraums

Bei der Auswahl und Bewertung der von der Gemeinschaft im Rahmen der Entwicklung des transeuropäischen Netzes geförderten Projekte wird die Interoperabilität zu einem ausschlaggebenden Kriterium. Im vorgelagerten Bereich ist zu fordern, dass die Demonstrationen der FTE-Programme in großem Maßstab durchgeführt werden.

4. Sicherheit im Seeverkehr

Das wegen des starken Verkehrs auf den europäischen Hauptschifffahrtsrouten bestehende Unfallrisiko ist in einigen Gebieten mit hoher Verkehrsdichte, etwa der Straße von Gibraltar oder dem Verkehrstrennungsgebiet von Ouessant, besonders hoch.

Die Leitung und Überwachung des Schiffsverkehrs durch die Küsten- bzw. Hafenbehörden erfolgt noch häufig auf lokaler Ebene, wobei die gesammelten Daten im Allgemeinen weder verwertet noch an andere Einrichtungen, Behörden oder Organisationen, die von der Route des jeweiligen Schiffes betroffen sind, weitergeleitet werden. Doch die Technologien entfalten sich rasch im Seeverkehrssektor: Systeme zur automatischen Identifizierung und Verfolgung von Schiffen, Entwicklung standardisierter Austauschvorgänge per Telematik, kommerzielle Einführung der „Black Boxes“ usw. Durch diese Entwicklung werden zahlreiche weitere Anwendungen ermöglicht, und dies nicht nur in den Bereichen Sicherheit und Bekämpfung der Umweltverschmutzung, sondern auch im Hinblick auf eine generelle Verbesserung der Bedingungen im See- und Hafenverkehr.

Ein transeuropäisches Management- und Informationsnetz für den Seeverkehr

Die Kommission hat einen Rechtssetzungsvorschlag verabschiedet, der die Einrichtung eines gemeinschaftlichen Überwachungs- und Informationsverarbeitungssystems für den Seeverkehr vorsieht. Dieses System wird es erlauben, in die Gewässer der Gemeinschaft einfahrende Schiffe zu identifizieren, ihre Bewegungen zu verfolgen und den systematischen Austausch von Informationen über Schiffe und ihre Ladung zwischen den Akteuren des Seeverkehrs (Verkehrsüberwachungseinrichtungen der Mitgliedstaaten, in den Bereichen Seerettung und Umweltschutz tätige Stellen und Organisationen, Hafenbehörden usw.) zu unterstützen.

Unter diesen Voraussetzungen dürfte die Einrichtung eines transeuropäischen Management- und Informationsnetzes für den Seeverkehr den Bereich Verkehrsmanagement und -überwachung stärken und gleichzeitig die Schiffskapitäne von Verwaltungsaufgaben entlasten sowie bewirken, dass Seebehörden angesichts von Unfällen oder Verschmutzungsgefahren besser vorbereitet sind und wirksamer reagieren.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333